



## ФИЛИПЕНКО ВАСИЛИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**Родился** в г. Омске 15 января 1973 г.

**Образование:**

1997 г. – Тюменская государственная архитектурно–строительная академия, специальность «Промышленное и гражданское строительство»

*Председатель Думы города Ханты–Мансийск*

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Эффективность функционирования любой экономической системы измеряется результатом на каждый вложенный рубль, т.е. под эффективным использованием ресурсов понимается достижение наибольшей отдачи в сфере оптимального использования данных ресурсов, или отсутствие потерь в виде упущенной полезности.

Для успеха и меньшей уязвимости со стороны меняющейся внешней среды, для выживания в условиях конкуренции и достижения намеченных целей отнюдь не достаточно того, чтобы организация обладала лишь определенным потенциалом для эффективного (прибыльного) функционирования. Для реализации этого потенциала организация должна быть внутренне эффективной.

Как известно, организация не существует в замкнутом пространстве. Каждая из них соприкасается с внешней средой, и для своего выживания и достижения успеха она просто обязана быть не только внутренне, но и внешне эффективной.

Очевидно, что тот или иной уровень эффективности в этом контексте зависит от глубины и качества маркетинговых исследований и своевременного удовлетворения запросов потребителей путем предоставления им качественных товаров и услуг.

С позиций маркетинга эффективность организации характеризуется такими показателями, как доля рынка, объем продаж, величина товарооборота и т.д., иными словами, внешними факторами, отражающими достижение организации во взаимосвязи с рыночной средой.

Вместе с тем полная реализация тех или иных концепций маркетинга опять же зависит от способности организации быстро адаптироваться к динамичным внешним условиям, от гибкости производственного процесса и его мобильности, от уровня себестоимости выпускаемой продукции или предлагаемых услуг.

Вот почему рассматривать одни только внешние факторы, влияющие на общую эффективность организации, и не учитывать внутренних, которые оказывают не меньшее влияние на общую эффективность, неправильно.

Круг замкнулся.

Органы местного самоуправления также функционируют по общеорганизационным законам. Они получают из внешней среды налоги, собираемые с территории, информацию о проблемах населения проживающего на данной территории, они принимают решение о том, что необходимо населению, все эти процессы обоюдны и взаимодополняемы.

Но можно ли сказать, что между органами местного самоуправления и населением существует эффективная обратная связь? Что они берут во внешней среде и какой результат получают? Как оценить эффективность деятельности органов местного самоуправления для населения? Что относится к внешней эффективности деятельности органов местного самоуправления, а что к внутренней?

К обязанностям органов местного самоуправления законодательством относится решение вопросов местного значения, которые перечислены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ. На самом деле, эта одна из важнейших/функций муниципалитетов, ведь все что происходит на территории муниципального образования, отражается непосредственно на жителях данной территории. Именно муниципальная власть ближе всех других к населению, именно от ее решений зависит жизнь конкретных граждан.

Можно выделить три направления деятельности муниципальной власти. Первое – вложение бюджетных средств муниципального образования в малообеспеченные слои населения. Конечно, государство, в данном случае в лице органов местного самоуправления не может оставить без внимания инвалидов, пенсионеров, другие необеспеченные слои населения. Но чем больше льгот предоставляется малоимущим, чем легче получить эти льготы, тем большая часть населения желает отнести себя к данной категории. Данная проблема усугубляется особенностями российского менталитета.

Второе – муниципальные власти могут вкладывать деньги, развивая условия для жизнедеятельности социально-активных слоев населения. Например, проведение под патронажем муниципальной администрации различных выставок и ярмарок. Участие муниципалитета в строительстве офисных и торговых площадей. Кредитование городского предпринимательства.

Третье – муниципальные власти могут вообще не вкладывать никаких средств в развитие муниципального образования, так как в их распоряжении находятся административные и нормативные рычаги, с помощью которых также можно создавать условия для оптимальной жизни муниципального сообщества.

Сегодня мы имеем несколько иную картины. Около 80% решений, принимаемых органами местного самоуправления, либо не выполняются, либо выполняются не полностью. Большая часть решений муниципальной администрации не учитывает интересов той или иной группы населения. А ведь это те люди, которые пла-

тят налоги, которые приносят прибыль муниципальному образованию.

Таким образом, можно сделать вывод, что на эффективность деятельности органов местного самоуправления влияют внешние и внутренние факторы. Общую эффективность органов местного самоуправления можно рассмотреть с позиции двух составляющих: эффективность с точки зрения использования внешних возможностей организации (внешняя эффективность); эффективность с точки зрения использования ее внутренних возможностей (внутренняя эффективность).

Степень разработанности проблемы. В науке проблема эффективности деятельности органов местного самоуправления разработана очень слабо. Есть круг исследователей, которые разрабатывают проблемы эффективности в различных организационных системах. Ими исследуются рациональные модели трудовых отношений, понятие внешней и внутренней эффективности и как они сказываются на общей эффективности организации. К этой группе авторов можно отнести В. Бовыкина, Г. Минцберга, Р. Муэрс, А.Ю. Блинова и др. специалистов управления.

Некоторые исследователи в своих работах пытаются переложить некоторые бизнес рычаги на структуры государственного управления – Г. Саймон, но данная попытка применима для государственной системы США и не может быть перенесена на муниципальные образования России.

Довольно много работ, посвященных экономической эффективности органов местного самоуправления: А.Г. Воронина, В.А. Лапин, А.Н. Широков, А. Ряховская и т.д.

Но практически нет работ, касающихся внутренней эффективности в работе органов местного самоуправления.

Объект и предмет исследования. Объектом данного исследования являются органы местного самоуправления. Предметом – эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Цели и задачи исследования. Целью данного исследования является исследование факторов влияющих на эффективность органов местного самоуправления и их классификация. Разработка механизма эффективной деятельности органов местного самоуправления.

Для реализации цели необходимо решить следующие задачи:

1. Изучить и проанализировать имеющиеся подходы к понятию эффективности.

2. Разработать критерии внутренней и внешней эффективности для местного самоуправления.

3. Разработать понятие внутренней и внешней эффективности для органов местного самоуправления.

4. Построить модель эффективного муниципального управления. Теоретико-методологические основания исследования. Методологическую основу исследования составляют системный, деятельностный и функциональный подходы. В работе используются следующие общенаучные методы: сравнение, анализ, абстрагирование, идеализация и обобщение. Основные положения

выносимые на защиту.

1. Разработанная система понятий характеризующих эффективную деятельность.
2. Определение критериев и понятий внутренней и внешней эффективности.
3. Классификация факторов внутренней и внешней эффективности.
4. Модель и механизм эффективного управления в деятельности муниципалитетов.

## **Глава I. Теоретические основания исследования эффективности в деятельности органов местного самоуправления**

### **1. Методологические основы эффективного управления в менеджменте**

В науке управления большое внимание уделяется понятию «эффективность». Практически нет учебников по менеджменту, где бы авторы обошли стороной проблему эффективности. Однако рассматривая эффективность управления, эффективность организации производства, эффективность управления персоналом и т.д., авторы редко заботятся о том, чтобы дать определение эффективности, объяснить, что понимается под этим понятием.

Данную проблему одним из первых осветили в своей работе «Менеджмент в организации» Герберт А. Саймон, по его мнению, в управлении термин «эффективность» не только одно из наиболее часто употребляемых слов, но и слово, которым более всего злоупотребляют. В самом широком смысле оно служит практически синонимом «рациональности». Это то значение, к которому неизбежно тяготеют «апологеты» эффективности, т.е. те, кто убежден, что эффективность – это критерий для оценки управления.

В различных книгах по управлению понятие «эффективность» может означать экономию (сокращение расходов) или просто использоваться как одобрение.

Например, толковый словарь по управлению разграничивает понятия экономической эффективности и эффективности управления производством.

Экономическая эффективность определяется как соотношение затрат и результатов функционирования системы. Экономическая эффективность – относительный показатель, определяемый делением экономического эффекта на величину затрат. Экономическая эффективность характеризует способность системы в процессе функционирования получать экономический эффект. При прочих равных условиях, чем больше экономический эффект и меньше произведенные для этого затраты, тем выше экономическая эффективность. Уровень экономической эффективности – важнейшая характеристика качества системы и качества решения.

Эффективность управления производством – результативность управления производством, характеризующая степень использования ресурсов, пред-

назначенных для достижения цели. Эффективность управления производством есть функция двух переменных: затрат на содержание аппарата управления и результатов управленческой деятельности, отражающихся в значениях показателей, которыми оценивается состояние объекта управления.

На самом деле всеобщее согласие в отношении того, что означает эффективность как в теоретическом, так и в практическом смысле, отсутствует. Различия в определении эффективности отражают приверженность одному из трех общих методов анализа рассматриваемых явлений целевого подхода, систематического подхода и многопараметрического подхода. Менеджеры должны использовать любой из этих подходов в зависимости от обстоятельств для повышения эффективности.

Целевой подход к определению эффективности является самым известным и наиболее широко применяющимся методом оценки. В соответствии с целевым подходом организация существует для определенных целей. Идея, которая заключается в том, что организация, а также их отдельные члены и их группы должны оцениваться на основе достижения цели, получила широкое распространение и практическое применение.

Многие управленческие методы основаны на целевом подходе. Широко используется прием, заключающийся в управлении объектами, при котором менеджеры заранее формулируют цели, выполнения которых они ожидают от своих подчиненных, периодически оценивая степень выполнения этих целей. Актуальные приемы управления объектом могут изменяться в зависимости от ситуации. Менеджмент подобного типа может оказаться полезным в тех случаях, когда имеется тесная взаимосвязь между поведением работников и измеримым результатом, т.е. объектом.

В числе других распространенных управленческих способов реализации целевого подхода можно назвать финансирование программ, выделение бюджетных ассигнований на некоторые проекты, анализ затрат и результатов, линейное программирование и системы поощрительных выплат. Применение каждого из этих способов начинается с предложения, заключающегося в том, что работник, группа или организация выполняют первоочередную задачу, которая может быть четко определена и количественно оценена менеджерами.

Тем не менее, несмотря на всю привлекательность и внешнюю простоту, применение целевого подхода связано с рядом проблем. Наиболее распространенными являются следующие:

1. Достижение цели не является легко измеримым, если организация не производит осязаемый продукт.
2. Организации предпринимают попытки достижения нескольких целей, а выполнение одной из них часто препятствует или затрудняет выполнение других задач. Коммерческая фирма заявляет, что ее цель состоит в достижении максимальной прибыли и в обеспечении безопасных условий работы. Эти две задачи находятся в противодействии друг с другом, поскольку выполне-

ние одной из них осуществляется за счет другой.

3. Само существование общего набора «официальных» целей, на достижение которых направлены усилия всех членов, является спорным. Различные исследователи отмечали трудности согласия среди менеджеров в отношении конкретных целей их организации.

Целевой подход оказывает мощное воздействие на развитие теории и практики менеджмента и организационного поведения. Сказать, что менеджерам следует добиваться достижения задач, которые стоят перед организацией, просто, однако понять, как это сделать, гораздо труднее. Альтернативой целевому подходу является подход на основе теории систем.

Теория систем предоставляет нам возможность описывать как внутреннее, так и внешнее поведение организаций. Можно сказать, что в первом случае мы можем видеть, как и почему люди внутри организации выполняют свои индивидуальные и групповые задания, а во втором – соотносить деятельность организаций с другими организациями или учреждениями. Именно в контексте теории систем – организация представляет собой совокупность нескольких элементов, взаимодействующих между собой взаимосвязанным образом. Теория систем подчеркивает также связь организации с более крупной системой, частью которой она является. Любая организация – это часть отрасли (более крупной системы), общества (еще более крупной системы) и все чаще – глобальной экономики (возможно, самой крупной из всех систем).

Теория систем делает акцент на двух важных соображениях, во-первых, выживание организации зависит от ее способности адаптироваться к требованиям среды, во-вторых, все организационные процессы должны находиться в центре внимания руководства.

Применение концепции теории систем к рассмотрению организационной эффективности показывает важность внешней среды. Теория систем также подчеркивает важность достижения баланса между различными элементами системы, в состав которой входит организация. С практической точки зрения, многопараметрический подход к эффективности акцентирует внимание на относительной важности различных групповых и индивидуальных интересов в организации.

Люди и их группы, принимающие участие в организации, включают ее служащих (менеджеров и исполнителей), акционеров, директоров, поставщиков, кредиторов, официальных лиц на всех государственных уровнях, менеджеров конкурирующих и сотрудничающих организаций и общественность. Каждый из этих людей или каждая из этих групп предполагают следующее: организация будет управляться таким образом, что они будут получать выгоду, но эти ожидания могут быть совместимыми или не совместимыми с ожиданиями других людей или групп.

Настоящий подход должен установить, что нет способа определения относительной важности требований клиентуры, и что существует столько же оценок эффективности, сколько имеется людей, выносящих суж-

дения. Этот реалистический подход подразумевает, что все требования к организации являются действительными, отсутствует база для упорядочения их важности и, следовательно, не имеется основы для вынесения общего заключения относительно организационной эффективности.

Встает вопрос, как же должно действовать руководство? Один из ответов на этот вопрос заключается в том, что каждый клиент контролирует ресурсы, имеющие ценность для организации. В каждый момент эти ресурсы имеют большую или меньшую важность, а организация является эффективной в той степени, в которой она удовлетворяет интересы группы, которая контролирует наиболее важный ресурс.

Данная теория подтверждает гипотезу, высказанную в начале работы, муниципальные власти никогда не смогут в равной степени удовлетворить интересы всех групп населения, но они в состоянии выбрать целевую группу деятельности, которой принесет наибольшую пользу муниципалитету. Муниципальные власти могут добиться эффективности, выявляя наиболее мощные коалиции и удовлетворяя запросы наиболее влиятельных участников этих коалиций.

При объяснении поведения действующего лица с точки зрения «предпосылок» мы в первую очередь интересуемся поведением, которое осознано и рационально.

Модель конкурирующих оценок, по Дж. Л. Гибсону, подразумевает, что менеджеры должны выбирать оценки, которые делают акцент на следующих составляющих: жесткий контроль или гибкость, и внутренние и внешние факторы. Могут быть определены четыре комбинации этих вариантов:

1. менеджер, который ценит жесткий контроль и концентрирует свое внимание на внутренней среде организации, будет стремиться к стабильности и целостности организации;

2. менеджер, который ценит контроль и основное внимание уделяет внешней среде, будет стремиться к обеспечению производительности и эффективности использования ресурсов;

3. менеджер, предпочитающий гибкость и ориентированный на внутреннюю среду организации, будет стремиться к удовлетворению и развитию работников;

4. менеджер, который ценит гибкость и уделяет основное внимание внешней среде, будет стремиться к развитию и конкурентоспособности.

Тогда как Саймон выделяет другие типы ценностных предпосылок, т.е. определенные критерии или ориентиры, которые служащие организации используют для того, чтобы свести множество возможностей к единому, к реальному действию. Возможно, самыми важными из них являются:

- цели организации;
- критерии эффективности;
- индивидуальные ценностные установки человека, принимающего решения.

Критерий эффективности можно определить так: «если два образа действий принесут одинаковые результаты применительно к цели организации, предпо-

честь следует тот, который предполагает наименьшие издержки».

Под термином «издержки» Саймон понимает полные социальные издержки, в которых денежные издержки могут составлять лишь небольшую часть. Неприятные или нездоровые условия труда служащих, например, тоже представляли бы собой издержки, даже если бы они не были отражены в выплачиваемом жаловании.

Или же критерий эффективности можно определить иначе: «если два образа действий предполагают одинаковые издержки, предпочесть следует тот, который даст наивысшие результаты».

Гибсон выделяет три критерия эффективности:

- а) краткосрочные – продуктивность, качество, гибкость, удовлетворенность;
- б) среднесрочные – конкурентоспособность, развитие;
- с) долгосрочные – выживание.

Мы убедились, что термин «эффективность» употребляется по-разному и зачастую нечетко и двусмысленно. В обычном разговоре сказать, что нечто «эффективно» часто равносильно утверждению, что это «хорошо» или «желательно». Термин двусмыслен, поскольку, что такое «хорошо», зависит от ценностей, которые мы принимаем, и этих ценностей будет так же много, как людей, которые их придерживаются.

Из-за взглядов, распространенных в нашем обществе, поскольку эффективность в основном рассматривается как нечто желательное, это слово стало весьма действенным политическим символом. Оно обладает способностью организовывать общественное мнение в поддержку определенных предложений. Большинство людей считают, что правительство должно быть «эффективным». Неудивительно поэтому, что в политике многие дискуссии об «эффективности» – это в действительности споры о том, какие ценности правительство должно приводить в жизнь.

Не нужно думать, что лозунг эффективности всегда вызывает положительные эмоции. Когда мы посмотрим на решения, принимаемые в организациях, с точки зрения разных участников, то мы увидим, что все группы участников имеют разные системы ценностей, к которым они стремятся, и рассматривают разные вещи в качестве «нейтральных средств» и допустимых издержек. Поэтому все группы участников будут оценивать эффективность по-разному. Выживание организации требует того, чтобы она сохранила достаточный уровень всех этих разных видов эффективностей, чтобы у всех ее членов были основания для непрерывного участия в работе.

Теперь рассмотрим соотношение понятий внутренней и внешней эффективности и то, как они влияют на общую эффективность организации.

Как уже отмечалось выше, для полной реализации потенциала организации важно, чтобы она была внутренне эффективной.

К сожалению, важность этой аксиомы долгое время не осознавалась практикой управления.

Причиной тому служит лишь одно обстоятельство,

а именно: непосредственное влияние внутренней эффективности на успех организации в целом проявляется только при наличии определенных внешних условий – высоком уровне развития конкуренции и наличии рынка покупателя.

Именно ввиду отсутствия названных условий долгое время не существовало тесной связи между внутренней эффективностью организации с результатами ее деятельности.

Рынок производителя неизбежно вел к диктату с его стороны. Господствовали монополии. Отсюда и выживаемость, и успех организации в благоприятной внешней среде не зависели напрямую от уровня ее внутренней эффективности. Современное местное самоуправление до сих пор находится в подобной ситуации, являясь монополистом во многих жизненно важных для жителей муниципального образования областях. Именно эта ситуация позволяет Администрации не задумываться о своей внутренней эффективности.

С появлением, а затем и ужесточением международной конкуренции ситуация изменилась, и теперь уже успех, а значит, результативность и конкурентоспособность организации непосредственно зависят от того, насколько каждая из них внутренне эффективна. Более того, успех любой организации просто немыслим при низком уровне внутренней эффективности. Следовательно, на сегодняшний день повышение этого уровня – насущная задача каждой организации, и можно говорить об активном поиске во всем мире путей ее решения.

Сегодня мы можем констатировать, что эффективность организации в целом (общая эффективность) непосредственно зависит от уровня эффективности внутренней.

Внутренне эффективная организация рационально использует все виды ресурсов: трудовых, материальных, финансовых, энергетических, производя при этом товары или услуги с минимальными затратами и высоким качеством.

В российской практике управления часто существует путаница между сферами влияния маркетинга и менеджмента. Настало время разобраться в «сферах влияния» маркетинга как целостной системы организации и управления деятельностью предприятия, направленной на определение рыночной политики предприятия в целях обеспечения максимального сбыта производимой продукции, и менеджмента как «особого вида деятельности, превращающего неорганизованную толпу в эффективную, целенаправленную и производительную группу», которой и надлежит решать задачи, определяющие рыночную политику предприятия:

- Повышение внешней эффективности одной из составляющих общей эффективности деятельности организации, которая должна находить свое выражение в своевременном удовлетворении запросов рынка путем предоставления потребителям нужных товаров и услуг, – поле деятельности «классического» маркетинга;
- Повышение внутренней эффективности – другой

составляющей общей эффективности, т.е. оптимальное использование внутренних возможностей организации в целях производства высококачественных товаров и услуг по низкой себестоимости, – целиком и полностью вотчина «классического» менеджмента.

В. Бовыкин вводит понятие, отсутствие которого в теории менеджмента «до сей поры являлось камнем преткновения, порождавшим неопределенность в подходах к управлению и не позволявшим четко уяснить суть многих проблем, препятствующих повышению эффективности деятельности организации».

Речь идет о «двойственной природе» некоторых базовых понятий теории менеджмента, без которой невозможно раскрыть сущность этих понятий (добиться их однозначного толкования), а значит, построить модель эффективно функционирующей организации.

Дабы раскрыть сущность понятия «общая эффективность», воспользуемся условной формулой общего вида  $X = X_1 * X_2$ , которая позволит однозначно толковать столь сложное и неоднозначное понятие, сделав это толкование в достаточной степени наглядным.

Зависимость уровня общей эффективности от того или иного уровня обеих ее составляющих можно условно представить следующим образом:

$$\mathcal{E} = \mathcal{E}_1 * \mathcal{E}_2(1),$$

где  $\mathcal{E}$  – уровень общей эффективности;

$\mathcal{E}_1$  – уровень внешней эффективности (степень использования рыночных возможностей);

$\mathcal{E}_2$  – уровень внутренней эффективности (степень использования внутренних возможностей).

Говоря об общей эффективности  $\mathcal{E}$  как о композиции двух ее составляющих  $\mathcal{E}_1$  и  $\mathcal{E}_2$ , мы тем самым подчеркиваем ее двойственную природу.

Очевидно, что высокий уровень составляющей  $\mathcal{E}_2$  обеспечивает повышение эффективности в целом ( $\mathcal{E}$ ).

Вместе с тем даже при достаточно высоком уровне внутренней эффективности ( $\mathcal{E}_2$ ) организация не будет иметь высокий уровень общей эффективности ( $\mathcal{E}$ ), если не будет обеспечена ее эффективность с точки зрения использования рыночных возможностей ( $\mathcal{E}_1$ ).

Отсюда вывод: для получения организацией максимально высоких результатов необходимо более полно реализовать ее рыночные возможности и достаточно обеспечить максимально высокий уровень ее внутренней эффективности.

Согласно приведенной нами формуле (1) ясно, что все усилия руководи теля по увеличению сбыта продукции в целях достижения предприятием успеха всегда будут сводиться на нет, если его усилия на административном поприще, в свою очередь, не приведут к обеспечению высокой внутренней эффективности организации.

В самом деле, если принять за максимальный уровень  $\mathcal{E}$ ,  $\mathcal{E}_1$ ,  $\mathcal{E}_2$  норму, равную 1, то

Пусть  $\mathcal{E}_1 = 1$ , т.е. потенциал организации и выработанная руководством стратегия деятельности организации на рынке позволяют добиться наивысшего успеха.

Пусть при этом  $\mathcal{E}_2 = 0,5$ , т.е. уровень внутренней эффективности организации составляет 50% от максимально возможного.

Получается

$$\mathcal{E} = 1 * 0,5 = 0,5,$$

т.е., общая эффективность организации в этом случае будет в два раза ниже максимально возможной.

Допустим, некая организация занимает доминирующее положение на рынке по той простой причине, что является монополистом. Ее лидерство само по себе отнюдь не будет являться залогом того, что организация получит от своей деятельности максимально высокие результаты, если уровень ее внутренней эффективности остается низким.

С появлением на рынке конкурирующих организаций, которые начинают функционировать эффективнее лидера, последний неизбежно уступит им свои позиции, а его общая эффективность снизится в еще большей степени по сравнению с ранее имевшимся ее уровнем.

В реальной ситуации качественно изменившегося рынка это может выглядеть следующим образом:

пусть одна из двух конкурирующих организаций находится в более выгодном стратегическом положении по отношению к другой;

пусть рынок сбыта и рынок сырья одного из конкурентов географически находится значительно ближе к его производственной базе, нежели в случае с другим;

пусть с точки зрения благоприятных внешних возможностей (при прочих равных условиях) потенциал первой организации может быть реализован на 100%, т.е.  $\mathcal{E}_1 = 1$ , а потенциал второй, в силу именно неблагоприятного стратегического положения, будет реализован лишь на 60% ( $\mathcal{E}_1 = 0,6$ ).

Пусть при этом уровень внутренней эффективности первой организации составляет 30% от максимально возможной ( $\mathcal{E}_2 = 0,3$ ), а второй — 70% ( $\mathcal{E}_2 = 0,7$ ).

Нетрудно рассчитать уровень общей эффективности обеих организаций:

$$\text{Организация № 1: } \mathcal{E} = 1,0 * 0,3 = 0,30$$

$$\text{Организация № 2: } \mathcal{E} = 0,6 * 0,7 = 0,42.$$

Таким образом, наглядно видно, что вторая организация в сложившейся ситуации всегда будет иметь более высокие результаты, нежели первая. А это приведет, в конечном счете, к потере значительной доли рынка для одной и существенному увеличению этого показателя для другой.

Эффективность в принятии управленческих решений можно определить как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при заданных вмененных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора.

При объяснении поведения действующего лица с точки зрения «предпосылок» мы в первую очередь интересуемся поведением, которое осознанно и рационально. Но многое в человеческом поведении не является ни

осознанным, ни рациональным 11.

Не секрет, что важные поступки порой совершаются неосознанно, под воздействием ранее приобретенных привычек и навыков. Квалифицированная машинистка несколько раз в секунду принимает решение о том, по какой клавише ударить и какой палец для этого использовать. Если она прошла тщательную подготовку, выбор осуществляют сами ее пальцы, а не ее мозг. Но именно такого рода поведение «встроенное» в привычки и в заученные реакции работников – в конечном счете, и определяет эффективность управления.

Вот почему о повышении внутренней эффективности можно говорить как о насущной задаче всякой организации, стремящейся быть высокорезультативной. Внутренне эффективная организация всегда будет наголову опережать своих конкурентов в завоевании покупателей, и значит, победа в конкурентной борьбе (разумеется, борьбе цивилизованными методами) будет оставаться за ней.

Весьма оригинальный подход к определению эффективности дан в учебном пособии Мазура И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. «Эффективный менеджмент». В главе, посвященной основным понятиям и принципам эффективного менеджмента, сразу оговаривается, что эффективность – это комплексное понятие (четкого, общепринятого определения этого термина нет), описываемое такими характеристиками, как целесообразность, результативность, качество, полезность и пр. Главным признаком эффективности менеджмента является степень достижения целей деятельности организации. И, следовательно, эффективность существует при наличии:

1. Определенной точки отсчета, базы и критериев для сравнения и оценки;
2. Установленной системы (иерархии) целей развития системы;
3. Установленных ограничений (условий) внутренней и внешней по отношению к системе среды, которые задают определенный диапазон развития системы, результатов ее функционирования, альтернатив.

Похожее определение предлагает Мильнер. Для него эффективность представляет собой степень достижения организацией своих целей при использовании ограниченных ресурсов. Какими бы ни были основные или производные цели, структура организации и ее деятельность, организационные изменения должны оцениваться по их эффективности. Причем Мильнер разводит понятия эффективность и производительность. Производительность – максимизация организацией своих целей при минимальной затрате ресурсов. Эффективность и производительность взаимосвязаны, но вместе с тем существуют и определенные отличия.

Известно немало случаев эффективной, но непроизводительной деятельности. Если, например, издержки, связанные с загрязнением воздуха и воды, включаются в баланс доходов и расходов организации, от которой зависит это загрязнение, то цена продукции будет настолько высока, что может быть принято решение о

прекращении его потребления. Другим примером может служить монополия, которая очень эффективна в достижении цели максимизации прибыли путем непроизводительного использования ресурсов.

Таким образом, рассмотрение эффективности, с точки зрения целей и ресурсов, концентрируется на двух условиях: достижение цели является необходимым условием производительной деятельности организации, и производительное использование ресурсов является необходимым, но недостаточным условием для эффективности. Эти два момента отражают материальную заинтересованность общества в результатах деятельности организации.

Одним из вариантов повышения эффективности организации может стать применение методов реинжиниринга. Реинжиниринг бизнес – процесс используется в случаях, когда необходимо принять обоснованное решение о реорганизации деятельности: радикальных преобразованиях, реструктуризации бизнеса, замене действующих структур управления на новые и пр.

Предприятие, стремящееся выжить или улучшить свое положение на рынке, должно постоянно совершенствовать технологии производства и способы организации деловых процессов. Для этого можно использовать инженерный метод. Такой подход гарантирует получение результата при условии соблюдения правил и методик применения инструментов реинжиниринга, он позволяет контролировать полноту исполнения предлагаемых решений и оценивать их качество. Этот подход основан на концепции и методах реинжиниринга бизнес – процессов.

Методология реинжиниринга не предполагает отрицания существующих способов, но в дополнении к ним позволяет на более строгой основе принимать и оценивать решения, связанные с изменениями деятельности предприятий. Есть специальные инструменты, которые дают возможность соответствующим образом описывать деятельность предприятия, формировать альтернативные решения и объективно оценивать их эффективность.

Реинжиниринг – это фундаментальное переосмысление и радикальное перепроектирование деловых процессов для достижения резких, скачкообразных улучшений главных современных показателей деятельности компании, таких, как стоимость, качество, сервис и темпы.

Можно выделить три типа компаний, для которых реинжиниринг необходим и целесообразен:

1. Компании, находящиеся на грани краха в связи с тем, что цены на товары заметно выше и (или) их качество (сервис) заметно ниже, чем у конкурентов. Если эти компании не предпримут решительных шагов, они неизбежно разорятся;

2. Компании, не имеющие в текущий момент затруднений, но предвидящие неизбежность возникновения трудноразрешимых проблем, связанных, например, с появлением новых конкурентов, изменением требований клиентов, изменением экономического окружения и пр.;

3. Компании, не имеющие проблем сейчас, но прогнозирующие их в обозримом будущем. Это компании – лидеры, проводящие агрессивную маркетинговую политику, не удовлетворяющиеся хорошим текущим состоянием и желающие с помощью реинжиниринга добиться лучшего.

Проект реинжиниринга бизнеса обычно включают следующие этапы:

- Разработка образа будущей компании. На этом этапе компания строит картину того, как следует развивать бизнес, чтобы достичь стратегических целей;
- Анализ существующего бизнеса – проводится исследование компании и составляются схемы ее работы в настоящий момент;
- Разработка нового бизнеса – создаются новые и (или) изменяются прежние процессы и поддерживающая их информационная система, новые процессы прототипируются и тестируются;
- Внедрение проекта нового бизнеса.

Оценить эффективность через сравнение результатов по их затратам можно только после выполнения предыдущих этапов. Оценка эффективности не может быть более обоснованной, чем процесс определения задач. Она не может быть точнее, чем оценка результатов или оценка того, как административные меры сказались на результатах. Поэтому можно не сомневаться, что когда делается заявление относительно эффективности или неэффективности правительственных действий, они редко могут иметь серьезные основания. В целом мы знаем очень мало о том, как измерять эффективность управления. Гораздо легче измерить эффективность различных инструментов и процедур механического и рутинного характера.

## 2. Эффективность деятельности органов местного самоуправления

Можно ли отнести рассуждения об организационной эффективности к деятельности органов местного самоуправления?

Во-первых, необходимо дать определение организации. Организация — это скоординированное образование, состоящее, по меньшей мере, из двух человек, которые работают во имя достижения общей цели или совокупности целей.

Без сомнения, муниципальное образование, расположенное на определенной обозначенной территории, функционирует на основе законов и нормативно-правовых актов различного уровня, таким образом, мы можем считать его скоординированным. Неотъемлемой частью муниципального образования является население, объединенное определенной территорией. Остается последнее, любая организация функционирует для достижения определенной цели. Какова же цель муниципального образования?

Представить местное сообщество в виде классического субъекта, вырабатывающего и формулирующего цель, организующего ее реализацию, и т.д. очень слож-

но и даже невозможно. В какой-то мере такой подход приемлем в небольших поселениях, где все знают друг друга и объединены не только общностью территории, но и необходимостью решения местных проблем. Например, если в деревне нужно выкопать колодец, то сельский сход вполне может решить эту проблему, но в большом селе и тем более в городе все вопросы решают органы власти, которые для этого и создаются местным населением. Местные органы власти, которым суверенна власть – население – делегирует часть своих полномочий, становятся субъектом управления, принимают решения, исходя из потребностей и интересов местного сообщества.

В рамках городского социума проблемы власти и социального управления взаимно пересекаются. На это обращает внимание В.С. Карпичев в своей работе «Социальное управление». Власть, с его точки зрения, — форма социальных отношений, она предполагает право на управление. Если власть не сопровождается управлением, имитирует управление, она теряет смысл, становится безнравственной по существу. При этом управление – способ организации жизни и деятельности людей, основанный на праве (собственности, государственном праве, праве силы и т.д.), разделение труда и опыта, делегирование полномочий.

В исследовательской, публицистической и другого рода литературе существует довольно много определений управления. В толковом словаре В. Даля управление трактуется следующим образом: «Управлять, править чем, давая ход, направление, распоряжать, заведовать, быть хозяином, распорядителем чего. Именно этим управляет староста, он из крестьян. Безумным человеком управляют страсти. Управлять лошадьми, судном, рулем, давать наставления, заставлять идти правым, нужным путем». Сущностным признаком управления является целеполагание, сознательное воздействие субъекта управления на управляемую систему. Управление представляет собой целенаправленное организационное воздействие на объект – материальное, технологическое, экономическое, административное, идеологическое и т.д.

Таким образом, общество ставит перед органами власти цель, а не власть перед обществом. Если все же происходит наоборот, и власть начинает ставить перед обществом цель, то сообщество начинает приобретать черты целевой организации со своими ярко выраженными субъектами – органами власти и объектом – народом. У нас уже была такая цель – коммунизм. И все общество было сориентировано на достижение этой цели. Образование, воспитание, наука, культура, производство – все социальные институты были подчинены одной цели – строительству коммунизма. В этом сущность тоталитарного общества. Демократия не предполагает четкого разделения страны на субъект и объект, т.е. в демократическом, гражданском обществе субъектом власти, как и ее объектом, могут быть органы власти, социальные институты, политические партии и даже отдельные индивиды. Демократические органы



власти ставят цели, но не перед народом, а пред собой. Эти цели состоят в организации и развитии общественных отношений. Если интересы местных органов власти отчуждаются от интересов местного сообщества, местное самоуправление перестает существовать, ибо местная власть никаких других интересов, кроме интересов населения, иметь не может и не должна, ее назначение – не командовать, а служить местному обществу. Служить – это значит изучать структуру населения, особенности каждого социального слоя, его потребности и интересы, характер отношений между различными слоями и группами, а самое главное, эффективно использовать материальные, финансовые и человеческие ресурсы, находящиеся в ведении муниципалитетов, регулировать отношения как внутри сообщества, так и с органами государственной власти, внешней средой.

Муниципальная наука, получившая начало своего развития в XIX в., убедительно подтверждает вывод о том, что жесткая централизация власти, подчинение интересов территориальных общностей интересам центра, вмешательство во все вопросы личной жизни являются причинами разрыва связей между обществом и властью. Граждане отстраняются от управленческой деятельности, превращаются в пассивный объект манипуляций со стороны органов власти. Такое положение приводит к стагнации системы, постепенной ее деградации.

Опыт многих стран свидетельствует о том, что демократическое, правовое государство успешно решает свои основные задачи прежде всего благодаря развитой системе местного самоуправления. Территориальная общность самостоятельно, под свою ответственность решает вопросы организации своей жизни, используя для этого как формы прямой демократии, так и избранные ею органы самоуправления. Причем объем полномочий этих органов определяется исключительно возможностями их реализации. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан.

Что касается России, то вся ее история есть наглядный пример борьбы двух тенденций: стремление местных сообществ к суверенизации, дистанцированию от государства, попыток самостоятельно решать свои проблемы, с одной стороны, и централизованного насаждения системы местного управления, вмешательства во внутренние дела территорий, подчинения интересов территорий интересам государства в целом – с другой.

В основе обеих этих тенденций, сохраняющихся до сих пор, лежит не злая воля кого бы то ни было, а стремление к упорядочению управления на местах. Причем диссонанс возникал всякий раз, как только предпринималась попытка насаждения той или иной модели местного управления, нарушающей ход естественного развития.

Существует большое число определений местного самоуправления. В последнее время их чаще все-

го привязывают к изложенному в Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г., где оно рассматривается как «...право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел.»

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Как видим, в определениях имеется много общего, но есть и различия. Во-первых, хотя в России местное самоуправление существует с незапамятных времен, современные его принципы основаны на положениях Европейской Хартии. Каковы же могут быть объяснения этого момента? С одной стороны, Россия подписала многие международные документы, и в нашей системе права международные нормативно-правовые акты имеют определенный приоритет. Но одно дело соответствовать международным правовым стандартам, а другое просто переписывать их и внедрять в собственную правовую систему. Отсюда вытекает и второй момент. По – видимому, российскому законодателю в момент принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» было не интересно или некогда модернизировать и воплощать в жизнь существующую систему местного самоуправления, проще было скопировать уже существующую и успешно работающую в Европе систему.

В русской версии речь идет о власти искусственно сформированных структур. В Хартии же речь идет о властных полномочиях территориальных общностей, существование этих полномочий обусловлено наличием объективных обстоятельств.

Далее в Европейской хартии провозглашается не только право, но и эффективная правоспособность местного сообщества решать возложенные на него задачи. Отсутствие этих слов в российской формулировке делает его бессмысленным, ибо без достаточных финансовых ресурсов и правовой базы нет и правоспособности. Несмотря на то, что новый закон «Об общих принципах местного самоуправления» пытается решить, а точнее, для начала озвучить данную проблему, большинство муниципальных образований не имеет необходимых средств и вряд ли, если сохранится нынешняя модель его организации, оно станет когда-либо правоспособным.

Можно привести еще целый ряд определений местного самоуправления, но все они страдают одним недостатком – отсутствием социологического подхода к пониманию этого института власти. Участие населения

в управлении чаще всего похоже на декларацию. Вряд ли можно все вести к тому, что 35–50% населения время от времени участвуют в выборах органов местного самоуправления. Реальная власть – в руках органов власти. Население – пассивный объект. Но именно оно должно диктовать правила повеления органам власти. И, таким образом, становится субъектом.

Тем не менее, нельзя отказаться от понятия муниципального управления. Как уже говорилось, сход граждан может принимать на себя обязанности органов местного самоуправления только в небольших поселениях, а учитывая тенденцию к укрупнению муниципальных образований, которая явно просматривается в новом законе, нельзя обойтись без понятия муниципального управления, которое должно осуществляться профессиональными управленцами. Кроме того, если по Федеральному Закону № 154, Глава муниципального образования мог возглавлять и представительный орган, и исполнительную власть, то согласно Федеральному закону № 131, Глава должен выбрать, какую из ветвей власти он возглавит. Соответственно, появляется возможность для введения должности управляющего на территории муниципального образования.

Муниципальное управление базируется на понятиях муниципального образования и муниципально-го хозяйства, которые определяются, прежде всего, территорией, на которой они находятся. Совпадение экономических границ с территорией муниципального образования является одним из важнейшим условий эффективного управления и хозяйствования.

Чем же определяются особенности муниципального образования? Термин «муниципальное образование» был введен в юридическую практику Гражданским Кодексом РФ. Однако ни в конституции, ни в Гражданском Кодексе прямого определения понятию «муниципальное образование» не дается. Впервые определение было приведено в ФЗ № 154. При сопоставлении Конституции РФ и Гражданского Кодекса напрашивается вывод, что под муниципальным образованием следует понимать некую территорию, на которой проживает население (не обязательно компактно и оседло), или часть городской территории (район в городе), приобретшее особый статус (статус муниципального образования), позволяющий им участвовать в гражданских правоотношениях, осуществлять самостоятельную социальную и экономическую политику. Конституция РФ определила задачу органов местного самоуправления как решение вопросов местного значения, связанных с местом проживания. Естественно, что структура этих интересов и вопросов, связанных с их регулированием, сложна и многогранна. На муниципальном уровне можно с достаточной степенью условности выделить следующие интересы совместного проживания:

совместное использование ресурсов для производственной и любой хозяйственной деятельности;

совместное пользование социальной инфраструктурой;

регулирование общественной жизни муниципально-

го образования (общественный порядок, национальные отношения и др.).

Перечисленные интересы совместного проживания определяются прежде всего характеристиками населенного места (территория, население, инфраструктура), а также ролью местного самоуправления, определенной в законодательстве, другими словами – компетенцией.

Муниципальное образование обретает статус органа местного самоуправления, если управляет муниципальной собственностью, утверждает и исполняет местный бюджет, обладает правом установления местных налогов и сборов иди учреждение муниципальных унитарных предприятий, а так же имеет выборные органы представительной и исполнительной власти.

Объект управления (место проживания) характеризуется населением, инфраструктурой и территорией, поскольку именно они оказывают определяющее влияние на формирование интересов совместного проживания. Основными параметрами, характеризующими территорию внутри субъекта России, являются ее географические и хозяйственные факторы.

Географические факторы:

1. *Территория и природные условия*, например, район во многих сибирских субъектах России может простираться на несколько сотен километров и поселения, входящие в него, разделены не только расстояниями, но и естественными преградами. Понятно, что у данной территории вряд ли имеются интересы совместного проживания.

2. *Совместные интересы хозяйственной деятельности*, что может выражаться как в совместном использовании природных ресурсов, так и в однотипности производства, осуществляемого на данной территории, либо в его взаимодополняемости в рамках единого производственного цикла.

3. *Форма расселения населения на данной территории и её социальные характеристики*.

4. *Учет инфраструктурного единства территории*. Однако само определение особенностей территории должно рассматриваться прежде всего с позиции тех задач, которые государство возложило на органы местного самоуправления, поэтому от объема предметов ведения и полномочий напрямую зависит оптимальность размера территории. С одной стороны, наличие на территории муниципального образования инфраструктуры исполнения полномочий, которыми его наделил закон, является основным условием качественной работы органов местного самоуправления; с другой стороны, наличие общих интересов в значительной степени обусловлено общей инфраструктурой. В то же время наличие необходимой инфраструктуры не является определяющим, поскольку решение вопросов, отнесенных к ведению муниципального образования, может быть выполнено через механизм муниципального заказа. В данном случае принципиально важно определить преследуемую цель. Если данное муниципальное образование считается перспективным и ставится задача его

формирования и развития инфраструктуры, то решить ее без заинтересованности органов местного самоуправления будет крайне сложно. Таким образом, сочетание имеющейся инфраструктуры и перспектив ее развития должно учитываться при определении территории муниципального образования 27.

При определении оптимальной территории муниципального образования принципиально важно определить характеристики субъекта управления, поскольку именно в них определяется цель деятельности муниципального образования.

Для того чтобы описать процедуры и этапы управленческого процесса и его участников, необходимо определить взаимодействие и взаимовлияние субъекта (органы власти и управления) и объекта управления. Дело в том, что от этого зависит само понимание места и роли в процессе принятия решений не только органа управления, но и иных субъектов деятельности на территории.

На разных этапах объект и субъект управления играют различную роль. Так, на этапе постановки целей и задач деятельности определяющим является изучение потребностей объекта управления, выделение среди них наиболее общественно значимых приоритетов.

В этом смысле влияние объекта управления – определяющее, и при оценке результатов деятельности субъекта управления, поскольку результаты деятельности субъекта управления должны отразиться на состоянии объекта управления. Другое дело, процесс организации и исполнения основных целей и задач. Здесь определяющую роль играет субъект управления, поскольку интересы населения, хозяйствующих субъектов, иных уровней власти иногда не совпадают. И если на первом этапе необходимо определить приоритеты с максимальным совпадением интересов, то на втором и третьем необходимо оградить эти приоритеты от отраслевого лоббирования и популизма.

Все эти мотивации ярко прослеживаются и во внутренней структуре органа управления. Мотивации напрямую связаны с природой органов власти и управления. Так, избираемые населением органы и должностные лица неизбежно будут подвержены популизму, а отраслевые органы управления отраслевому лоббизму. При формировании структуры управления фактор мотивации должен учитываться через классификацию органов управления. Анализ мотиваций помогает определить место органа управления на той или иной стадии процесса управления, а также грамотно распределить предметы ведения и полномочия внутри структуры управления.

Для грамотного и эффективного управления территорией крайне важно определить иерархию целей и мотиваций. При этом необходимо рассматривать их в динамике всего управленческого процесса, поскольку на разных его этапах приоритеты могут быть различными.

С этой точки зрения, можно выделить три основные группы органов власти и управления, которые участвуют на всех этапах принятия управленческих решений.

Так, структурированные интересы населения в объекте управления представлены, прежде всего, в виде отраслевого и политического лоббирования. К этой группе относятся все основные формы самоорганизации граждан:

- политические и иные организации (творческие союзы, национально-культурные автономии, союзы ветеранов, политические партии и группы);
- профессиональные союзы и иные отраслевые общественные организации;
- объединения субъектов хозяйственной деятельности.

Интересы этих групп отражаются в структуре органов власти и управления. Политические интересы и их лобби представлены в большей мере в рамках выборных органов и должностных лиц.

Интересы отраслевых лобби находятся в отраслевых подразделениях органов управления.

Исходя из этого, при построении любого управленческого процесса мы должны учитывать следующие выводы.

1. В структуре органа власти и управления необходимы органы, независимые от отраслевого и политического лоббирования, которые смогли бы сводить различные приоритеты и мотивации. Именно к компетенции этих органов должны быть отнесены вопросы планирования, координации и согласования.

2. Любую управленческую процедуру необходимо разбить на этапы и проанализировать мотивации органов власти и управления на каждом из них. В итоге этой работы мы достаточно просто и без особых усилий сформируем компетенцию данных органов. Принципиальная схема управленческого процесса должна совмещать и взаимоувязывать основные этапы процесса, его главных участников и их устойчивые мотивации, а также главные методы воздействия.

Главная характеристика муниципального образования – объем его компетенции. Соотношение объема компетенции муниципального образования и характеристик территории есть не что иное, как соотношение целей деятельности муниципального образования и возможностей территории, что позволяет определить оптимальность выбранной территории.

Существуют определенные принципы определения оптимальной территории муниципального образования

*Принцип баланса субъекта и объекта.* Данный принцип требует применения все перечисленных факторов с учетом компетенции местного самоуправления и перспектив его развития. Необходимо, чтобы субъект и объект управления находились в равновесии. В этом цель деятельности муниципального образования, влияющая на определение территории. Другими словами, прежде чем определять цели существования органов власти на ней и перспективы развития территории необходимо сбалансировать взаимоотношения субъекта и объекта управления. Четко определить компетенцию управляющей подсистемы с учетом требований управляемой подсистемы, т.е. жителей конкретного муниципального образования.

*Принцип минимизации уровня исполнения полномочий.* Применение данного принципа крайне важно, поскольку он определяет максимальную эффективность исполнения полномочий. Суть его в том, что полномочия по определенным предметам ведения должны исполняться на максимальном близком к населению уровне власти, на котором можно обеспечить относительную замкнутость цикла оказания услуги.

Поэтому при определении территории муниципального образования крайне важно учитывать те цели, которые ставятся перед ним, и те предметы ведения, которые определены для органов местного самоуправления в данном субъекте России. Именно в этом принципе реализуется тот потенциал, который имеется у местного самоуправления в силу его знания местных условий и подконтрольности органов власти населению.

Муниципальные образования можно систематизировать по следующим критериям:

1. *Территория и население.* Использование данного критерия при определении типологии муниципальных образований подразумевает, что в основу проводимой систематизации должны быть положены показатели, характеризующие количество населения и величину территории, на которую распространяются полномочия органов местного самоуправления. Эти показатели легко применимы для небольших по численности и территории государств, где население размещено достаточно равномерно. Использовать данный принцип в России невозможно, поскольку крайне неравномерное расселение населения по огромной территории страны делает невозможным сопоставление муниципальных образований по данному признаку.

2. *Правовой статус муниципального образования.* Применение данного критерия для систематизации муниципальных образований целиком определяется системой законодательства, существующей в данном государстве. Современное законодательство России предусматривает равенство прав муниципальных образований вне зависимости от их вида и специфики. Особенности тех или иных муниципальных образований возникают либо в результате законодательства субъектов России, которым предоставлено право на передачу отдельных государственных полномочий, либо в результате возложения дополнительных обязанностей на органы местного самоуправления населением муниципального образования. В первом случае возникающие особенности касаются, как правило, всего субъекта России, во втором – возникновение особенностей – следствие иных факторов, и потому систематизировать следует по причинам, а не по следствиям. Более важен в данном случае учет различий в объеме предметов ведения, которые определены для муниципальных образований, поскольку кроме правового закрепления требуются возможности их осуществления.

3. *Формы организации хозяйственной жизни на территории муниципального образования.* Данный критерий выступает как комплексный показатель, поскольку в нем отражается все стороны жизни муниципально-

го образования. Так, экономическая организация обязательно имеет территориальные границы экономических интересов населения и хозяйственных структур. От нее напрямую зависят демографическая ситуация и профессиональная ориентация населения. И, наконец, – это одна из центральных задач местной власти, поскольку их благополучие обеспечивает благополучие бюджета.

4. *Единство инфраструктуры муниципального хозяйства.* Административные способы управления экономикой часто приводили к тому, что инфраструктура большинства предметов ведения, отнесенных сегодня к компетенции местного самоуправления, была централизована и на протяжении многих десятилетий происходило постоянное укрупнение и стягивание объектов инженерной, социальной и другой инфраструктуры в центр. В результате возникла парадоксальная ситуация, когда органы власти на местах не всегда имеют возможность организовать деятельность по своим предметам ведения. В большей степени это свойство сельской местности, однако есть примеры, когда инфраструктура одного города полностью зависима от другого (города пригороды мегаполисов).

Основные типы муниципальных образований в России испытывали влияние территориального и отраслевого факторов на их внутреннюю хозяйственную жизнь. Причем на территориальный фактор влияла хозяйственная специфика. Так, сельскохозяйственное производство, связанное с землей, тяготеет к территориальному принципу организации хозяйственной жизни и к диспансерному расселению населения, в то время как специфика промышленного производства, концентрация на небольших территориях приводят к возникновению компактных поселений.

В России можно выделить следующие типы муниципальных образований:

Промышленные города, созданные на базе одного или нескольких предприятий, выросли из рабочих поселков, сконцентрировав на своей территории большой объем промышленной зоны. Промышленные города могут специализироваться как в добывающих, так и перерабатывающих отраслях производства. Как правило, господство добывающей отрасли в экономической специализации города означает небольшой возраст города и низкую степень его диверсификации, ограничивая сферу его производства на начальных звеньях технологического цикла.

Характерной особенностью большинства советских городов была их жесткая специализация в рамках общенациональной системы разделения: труда, что обуславливало чрезвычайное ограничение функций таких городов, попадающих в значительную зависимость от небольшой группы местных предприятий. Проникновение рыночных тенденций в экономическую жизнь страны не могло не поставить перед городами серьезной проблемы, провоцирующей, стремление практически всех городов обрести экономическую самостоятельность через расширение своей производственной базы, способной обеспечить, с одной стороны, ста-

бильные источники существования города, а с другой – занятость населения. Эта тенденция сопутствовала в период 1990–1995 гг. преобразованию ряда промышленных городов в торговые, рост и значение которых стали усиливаться по мере преодоления товарного дефицита, характерного для последних десятилетий советского периода.

Атрибутивным признаком торгового города является ярмарка, имеющая региональный статус. Торговые города являются центрами оптовой и розничной торговли, имеют развитую сеть торговых комплексов и крупных торговых домов, имеющих филиалы в других регионах.

Административные города исторически сформировались как центры управления, политического и фискального контроля, сосредоточенные, как правило, на месте бывших военных поселений с целью проведения на местном уровне государственной политики. Административные центры исполняли роль либо районного (уездного), либо областного (губернского) центра. Значение административной функции городов оказалось очень важным: многие поселения, не имеющие развитой промышленности, но сконцентрировавшие на своей территории административные рычаги, сохранили и укрепили с течением времени свой городской статус, усилив его созданием промышленной и торговой инфраструктуры.

Аграрные города долгое время играли ведущую роль в эволюции территориальных поселений. Еще в конце XVIII в. каждый второй город оставался аграрным по ведущей функции. Главной особенностью аграрного города является его ориентация на переработку сельскохозяйственной продукции. Как правило, аграрные города отличаются небольшими размерами, незначительной плотностью населения, преимущественным распространением на территории малоэтажных жилых строений. Располагаются аграрные города в благоприятных для сельского хозяйства климатических районах с развитой системой переработки сельхозпродуктов.

Курортные города практически не имеют промышленности и формируют свою градообразующую базу за счет обслуживания населения из других регионов и стран. Расположение курортных городов в благоприятных географических условиях способствует привлечению населения на эту территорию. Благоприятный для города результат достигается за счет высокой доли гостиничных и санаторных комплексов, широкого представительства туристических, медицинских и профессиональных транспортных групп в структуре городской занятости. Курортные города относятся к уникальным социоприродным комплексам с развитой системой обслуживания и организации досуга.

**Университетские города** – это категория городов, не получившая в России широкого распространения. Причина этого заключена в низкой степени поддержки научно-образовательных комплексов государством, а также в недостаточно развитой системе интеграции между научными и промышленными центрами.

Таким образом, образованные вокруг университетских центров поселения вряд ли способны самостоятельно содержать инженерную инфраструктуру урбанизированной территории. Имеющиеся в крупных городах достаточно многочисленные университетские центры тесно интегрированы в материальный сектор городской экономики, оставаясь составной частью общегородской системы самоуправления.

Статус **наукограда** присваивается муниципальному образованию Президентом Российской Федерации по представлению правительства на срок до 25 лет. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда. Президент утверждает определенные правительством приоритетные для данного населенного пункта направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также представленную правительством программу развития наукограда, в которой определены меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики. Статус наукограда по истечении срока может быть сохранен.

Порядок создания **закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)** и управления ими определен Законом «О закрытом административно-территориальном образовании» (с изменениями и дополнениями от 28.11.1996 г. М 144–ФЗ). Предложение о создании ЗАТО вносится правительством по согласованию с органами государственной власти субъектов федерации, а решение о создании – Президентом. В настоящее время в России функционирует около сорока ЗАТО, созданных в свое время в границах закрытых городов, специализирующихся на исполнении оборонных заказов. Земли, занимаемые предприятиями ЗАТО, находятся в федеральной собственности и передаются этим предприятиям в бессрочное пользование. Предприятия, выполняющие государственный оборонный заказ, должны перечислять определенную сумму в бюджет ЗАТО для финансирования социальных программ местного значения. Если на территории ЗАТО, по согласованию с правительством РФ и местными властями, зарегистрированы юридические лица из других регионов или государств, то и они должны направлять часть своих доходов в местный бюджет. Возможный дефицит бюджета ЗАТО покрывается федеральным бюджетом в виде субсидий, дотаций или субвенций.

Кроме того, можно выделить отдельные категории городов, определяемые по профессиональному признаку: *военные городки, гарнизоны вахтовые поселки и пр.*

Выделение соответствующих видов городов распространяется преимущественно на малые и средние города. Что касается крупных городов, то они вряд ли укладываются в эту классификацию, представляя собой полифункциональные, диверсифицированные центры, позволяющие им содержать образующиеся вокруг них агломерации.

Система местного самоуправления занимает особое

место в государстве в силу своей общественно – государственной природы. С этой точки зрения, она осуществляет связь между государством и населением, а также между государством и мелким собственником. В связи с этим важно установить отличия местного самоуправления от государственной власти и муниципального хозяйства от государственного и частного. Местное самоуправление обладает всеми признаками власти и прежде всего главным – обязательностью его решений для населения муниципального образования. Являясь неотъемлемой частью государства, органы местного самоуправления тем не менее имеют особенности, отличающие их от органов государственной власти:

- самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти;
- самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения);
- для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности;
- эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т.е. она выборная<sup>30</sup>.

Муниципальное хозяйство — это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей его населения.

Формирование предметов ведения органов местного самоуправления происходит с двух сторон: со стороны населения, которое поручает органам местного самоуправления исполнение определенных функций, и со стороны государства. Компетенция органов местного самоуправления закрепляется законом. Иными словами, государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение ряда собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянными контактами с населением. При этом особенно важно, что государство передает не только функции, но и полномочия по принятию от его имени общеобязательных решений, оставляя за собой право контроля за их исполнением.

Содержание деятельности органов местного самоуправления распадается на два направления – властное и экономическое, поскольку методы деятельности этих органов по реализации групповых интересов граждан напрямую связаны с формами организации субъектов хозяйственной деятельности, с которыми они вынуждены контактировать.

Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает вопросы как общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами независимо от формы собственности, так и более глубокого регулирования

хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. В связи с этим в основу определения понятия «муниципальное управление» должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

Поэтому основной вид деятельности органов местного самоуправления — подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных интересов граждан.

Для эффективного управления местным сообществом необходимо оптимальное определение территории муниципального образования с учетом географических факторов и хозяйственных связей. Необходимо сформировать оптимальную структуру управления, гибкую, соответствующую особенностям управления на каждом управленческом этапе. Неотъемлемой задачей органов местного самоуправления является нахождение баланса между деятельностью органов государственной власти, органов власти субъекта федерации и частными предприятиями и учреждениями на территории муниципального образования для максимально полного удовлетворения интересов населения данной территории. Именно в этом заключается эффективность деятельности органов местного самоуправления

## Глава 2. Эффективность в муниципальном управлении

### 1. Критерии внутренней и внешней эффективности

В первой главе мы попытались показать, что необходимо для эффективной работы органов местного самоуправления. Однако несмотря на то, что многие из перечисленных выше аспектов учитываются в деятельности органов местного самоуправления и даже закреплены законодательно на уровне федерации или субъектов, деятельность муниципалитетов на территории Российской Федерации далека от идеала. Так что же мешает органам местного самоуправления действовать эффективно на своей территории? Возможно, неразработанность в теории и на практике критериев эффективности. Ведь так и не понятно, каким образом определять эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Критерий в общепризнанном смысле, по мнению М. Маркова, означает «признак на основе которого оценивается факт, определение, классификация, мерило». Действительно, критерии эффективности представляют собой признаки, грани, стороны, проявления управления, посредством анализа которых можно определить уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

Здесь встает еще более сложный вопрос, что конкретно понимать под критериями эффективности муниципального управления. Чтобы разобраться в этом вопросе, предлагаем пойти уже испробованным в пер-

вой главе способом от общего к частному, то есть разобратся в критериях эффективного управления вообще, а затем эффективного муниципального управления в частности.

Выбор критериев эффективности менеджмента – сложная задача.

Во всяком случае критерий эффективности менеджмента далек от традиционного, внешне столь простого критерия максимизации производительности и минимизации затрат.

Более плодотворный способ решения проблемы критериев эффективности – упорядочение их с помощью фундаментальных характеристик организаций. Такой подход позволяет связать критерии с составными частями организации и, следовательно, ввести рациональную группировку критериев. Далее он поможет объяснить принцип иерархизации критериев, поскольку иерархизация в точности соответствует внутренней структуре организации. Например, можно расположить критерии эффективности вокруг четырех плюсов:

- Механизмов внутренней координации;
- Процедур стимулирования;
- Системы информации;
- Структуры принятия решений.

Параметрами эффективности называют наиболее важные параметры функционирования организации, которые позволяют оценить качество решения проблемы и достижение поставленных организацией целей.

Наибольшую трудность вызывает оценка качественных критериев, одним из которых является критерий стратегической эффективности менеджмента, признающий в качестве одной из мер результативности организации характеристики успешности достижения целей.

Таким образом, сведение оценок эффективности деятельности предприятий и других социально-экономических систем лишь к одной – отношению результата к затратам — на деле означает игнорирование критериев принятия стратегических решений, от которых собственно и зависит их качество.

Выбор точных экономических критериев, позволяющих оценить результаты деятельности организации между собой, – это крайне сложная стратегическая задача. В реальном экономическом мире одни организации работают более успешно, чем другие. Что мы понимаем здесь под успехом? Представляется, как правило, комбинация критериев, основывающихся главным образом на:

- Удовлетворении подгруппы участников (в большей степени не денежном удовлетворении: качество организации труда, возможность продвижения по службе и т.д.) и, как следствие, – на снижении уровня конфликтов, которые порождаются разнородностью мотивации;
- Расширении организации, ее возможности увеличить долю на освоенном рынке или освоить новые рынки, если речь идет о фирме, или на ее способности предоставить новые услуги, если речь идет о некоммерческих ассоциациях (например, государственная больница) и т.д.

Другими словами, успехи экономической организации всегда измеряются увеличением объема ее деятельности и, следовательно, ее способностью расширять свой рынок. Конечный критерий эффективности предполагает воздействие организации на свое окружение: эффективная организация изменяет внешнюю среду к своей выгоде. В то же время внешняя среда создает часть условий, которые могут быть благоприятными или неблагоприятными для эффективности организации.

Далее рассмотрим основные положения существующих подходов к определению успешности, эффективности бизнеса и менеджмента.

Теория максимизации прибыли. Организация должна работать таким образом, чтобы обеспечить максимальный доход ее владельцам. В рамках традиционной неоклассической экономической модели предполагается, что любая фирма существует для того, чтобы максимизировать прибыль в долгосрочном периоде. При этом в качестве ориентира принимается «нормальная» прибыль для данной отрасли, т.е. та, которая устраивает владельцев компании.

Теория наращивания объемов производства. Выдвигается предположение, что в основе деятельности фирмы лежит стремление руководства к увеличению производства и сбыта. В данном случае на первый план выносятся не прибыльность деятельности фирмы, а рост ее активов (экстенсивное развитие).

В чем-то данные теории не чужды и деятельности органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны работать так, чтобы максимально удовлетворять потребности населения данной территории. Выбирая главу муниципального образования или представительный орган, население вручает как бы мандат доверия на управление, соответственно, каждая социальная группа надеется на жизнь, более спокойную, во всех отношениях (улучшение криминальной ситуации, повышение качества услуг медицины, образования и жилищно-коммунального хозяйства и т.д.) – в общем, на эффективную работу органов местного самоуправления.

Описанные выше теории предполагают, что главенствующая роль в целеполагании принадлежит владельцам бизнеса. Однако в той или иной степени в каждой фирме происходит разрыв между функцией владения и функцией управления. Эта проблема усугубляется с увеличением степени интеграции и усложнения форм организации бизнеса (например, в рамках концерна, холдинга, финансово-промышленной группы и других крупных предпринимательских структур).

В результате появились теории, учитывающие поведенческие аспекты и групповые интересы различных субъектов в организации. В основе подобных теорий лежит противопоставление интересов владельцев и управленческого персонала компании (когда эти функции не совмещены в одном лице и владельцы не занимаются оперативным управлением).

Теория заинтересованных лиц. Предполагается, что

цель развития любой организации заключается в гармонизации противоречивых целей групп различных субъектов, так или иначе имеющих отношение к данной организации (акционеры, участники, менеджмент, работники, партнеры, маркетинговые посредники, государственные органы и др.). Данная теория максимально подходит для муниципальных властей, ведь им приходится постоянно находиться как бы между «молотом и наковальней», с одной стороны, исполнять законы и инструкции, спущенные с уровня федерации и субъекта, с другой стороны, максимально учитывать разноплановые интересы всех социальных групп (пенсионеров, бюджетников, бизнес элит и т.д.) на территории муниципального образования.

Такой подход существенно влияет на целеполагание при управлении инвестиционным процессом, так как фирма должна стремиться не только к максимизации прибыли, но и принимать во внимание социальные аспекты своей деятельности, защиту окружающей среды и др. Особенно это проявляется в случае, когда фирма ориентирована на концепцию социально-этического маркетинга.

Теория максимизации стоимости фирмы. Основная предпосылка теории заключается в том, что ни один из традиционных критериев (прибыль, рентабельность, объем производства) не может рассматриваться в качестве обобщающего критерия эффективности принимаемых инвестиционных решений. Учитывая основные положения описанных выше теорий, можно выделить некоторые требования к такому обобщающему показателю:

- Возможность прогнозирования доходов владельцев компании;
- Обоснованность, ясность и точность;
- Приемлемость с точки зрения всех аспектов инвестиционного процесса (поиск источников средств, управление проектом, распределение дохода и т.д.).

Эффективность менеджмента – результативность управленческой деятельности, определяемая целями организации (пример приведен в Приложении 1).

Эффективность менеджмента проявляется через эффективность (результативность) основной деятельности, признаками которой являются:

1. Действенность — степень достижения целей организации.
2. Экономичность – соотношение необходимого и фактического расхода ресурсов.
3. Качество – соответствие характеристик продукции (услуг) стандартам и требованиям потребителей.
4. Прибыльность – соотношение между доходами и суммарными издержками.
5. Продуктивность – соотношение объема продукции (услуг) за определенный период в натуральных, стоимостных и других показателях и затрат ресурсов, соответствующих данному объему продукции (ресурсы: трудовых, материальных, финансовых и др.).

6. Качество трудовой жизни – условия труда работников.

7. Инновационная активность – внедрение новшеств в различных функциональных областях деятельности организации.

Зарубежные экономисты провели исследование «образцовых компаний», на протяжении 20 лет показывавших высокую эффективность основной деятельности. Все они обладали сходными признаками, обеспечившими эту эффективность, в том числе:

1. Максимальное внимание к потребителям. Неоднократные исследования показали, насколько сложно руководству проконтролировать уровень удовлетворенности потребителей, поскольку с жалобами обращается незначительная их часть, представляющая лишь надводную часть айсберга.

2. Человек – главный ресурс организации. Образцовые компании рассматривают каждого работника как источник идей, а не просто как пару рабочих рук. Управление персоналом в этих компаниях строится с учетом психологических особенностей, присущих большинству людей (Приложение 2).

3. Ориентация на действие. Не отрицая важность стратегического планирования, маркетинговых исследований и других научных методов, образцовые компании непрерывно экспериментируют, пробуют, чтобы как можно быстрее поверить на деле, на потребителе новые продукты, новые технологии, новые процедуры и т.п.

Экспериментирование действует как форма эффективного приобретения новых знаний, которое оказывается менее дорогостоящим и более полезным, чем многие другие методы.

Некоторые высшие менеджеры считают, что «принять решение, пусть даже плохое, – лучше, чем не принять совсем никакого решения».

4. Развитие самостоятельности и предприимчивости. Образцовые компании отличают децентрализация управления, развитие самостоятельности, предприимчивости. Предприимчивость, атмосфера поиска создаются поддержкой энтузиастов, развитием всех форм деловых контактов между сотрудниками, коллегиальностью управления.

5. Ориентация на общефирменные ценности. Во многих образцовых компаниях повсеместно употребляются истории, лозунги и легенды, связанные с этапами развития организации, а также деятельностью ее видных руководителей специалистов. Эти истории оказываются очень важными, поскольку выражают общие укоренившиеся ценности организации, т.е. ее культуру.

Чем сильнее культура организации и чем в большей степени она ориентирована на рынок, тем меньше нужны директивные наставления, организационные схемы, подробные процедуры, правила.

6. Верность своему делу. Некоторая степень диверсификации становится основой устойчивости организации. Но неразборчивая диверсификация – наименее успешная стратегия.

7. Простота и скромность. Руководство образцовых компаний, нацеленное на постоянное совершенствование, не допускает никаких излишеств, стремится



к максимальной рациональности. Плоские структуры, скромные штаты аппарата управления, отсутствие объемных инструкций, доступность высшего руководства для персонала – за этим стоят не только экономические, но и моральные соображения.

8. Сильные лидеры. Ценности и методы менеджмента, превращающие организации в образцовые, ус-танавливаются и развиваются под влиянием сильных, харизматических лидеров.

Почему бы муниципалитету не взять на вооружение ряд перечисленных выше признаков. Тогда под потребителями мы понимаем население муниципально-го образования. Без способности вовремя реагиро-вать на слабые сигналы от населения муниципалитет не сможет вовремя удовлетворять насущные потреб-ности жителей определенного муниципального обра-зования, И здесь жалобы и обращения граждан уже не слабые сигналы, а пронзительные сирены. Невнимание к слабым сигналам чревато не только снижением, а ча-ще просто отсутствием эффективно работы, но и утра-той доверия населения к органам местной власти.

В работе муниципалитетов большую роль играют служащие, о чем руководство очень часто забывает. И это очень сильно сказывается на эффективности дея-тельности органов местного самоуправления. Ведь муниципальные служащие – это люди с определенны-ми моральными установками и мотивационными же-ланиями, и здесь они мало чем отличаются от служа-щих бизнес – структур.

В сегодняшней турбулентной внешней среде влас-тным структурам необходимо изыскивать новые спо-собы управления. Необходимо проявлять большую ак-тивность в отношениях с потребителями (населением), в изучении их требований и желаний, использовать но-вые методы изучения общественного мнения, экспе-риментирования с организационными структурами, и все это необходимо для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. Не-обходимо постоянно повышать образовательный уро-вень муниципальных служащих, использовать новые знания в работе муниципалитета. Особого внимания заслуживает процесс принятия управленческого реше-ния в области местного самоуправления. Как ни стран-но будет звучать, как это не парадоксально, но орга-ны власти в советское время решений не принимали. Все решения, касающиеся перспектив развития, опе-ративно-тактического характера в подавляющем чис-ле случаев принимались партийными органами: Съезд партии, Пленум, Политбюро. Они находили свое отра-жение в планах социально-экономического развития и т.п. Советские органы принимали решения во испол-нение, они были призваны организовывать исполне-ние решений, соответственно, им были продиктованы желаемые результаты, измерители результатов, пла-нировались затраты. Причем подходы к оценке затрат носили диаметрально противоположный характер, диапазон был примерно таков: «экономики, которая должна быть экономной», «план любой ценой».

Когда принималось решение в отношении партии, вместе с этим был поставлен крест и на том, что на-зывается управленческим решением. До сих пор орга-ны власти используют способы выработки и принятия решений во исполнение. До недавнего времени они ис-полняли то, что диктовал бизнес (в последнее время ситуация несколько изменилась, хотя некоторые орга-ны государственной власти, органы местного самоуп-равления этим страдают),

Органы власти до сих пор принимают псевдорешения, которые носят название «протокол совещания», реше-ния основываются не на анализе причин, породивших проблему, а на желании уйти от проблемы, продекла-мировать общеизвестные моменты, за которые нельзя привлечь муниципалитет к ответственности.

Большой проблемой, сказывающейся на эффектив-ности работы органов местного самоуправления, яв-ляется пренебрежительное отношение к организаци-онной культуре и внутриорганизационному климату администрации. В некоторых регионах были попытки введения единой формы одежды для муниципальных служащих, но данная инициатива не возымела успеха и не нашла поддержки у служащих.

Так, насколько возможно применить бизнес крите-рии в муниципальном управлении? Для бизнеса крите-рии эффективности определяются на основе опреде-ленной комбинации основных критериев. Во-первых, удовлетворенности членов организации, причем здесь, понимая орган местного самоуправления как органи-зацию, мы принимаем во внимание все общеоргани-зационные процессы, т.е. сотрудники муниципалитета имеют такое же право на учет и удовлетворение своих интересов. Повсеместно можно наблюдать ситуацию, когда сотрудники администрации муниципального об-разования работают сверхурочно, хотя их должност-ные инструкции не предусматривают подобный поря-док работы, они не имеют права голоса и различные профсоюзные собрания проходят лишь номинально, с единственной целью, уяснить правила и порядок рабо-ты, выработанные руководством, как правило, на кор-ню глушится творческая работа. И это еще далеко не все проблемы, которые встают пред персоналом в ис-полнительных структурах органов местного самоуп-равления. Так, каким же образом муниципалитет может эффективно выполнять свои обязанности, если глав-ный ресурс его внутренней среды не в состоянии рабо-тать эффективно.

Во-вторых, бизнес постоянно работает на расширение масштабов деятельности организации или предоставле-ния услуг. Но и муниципалитет может работать на рас-ширение, в первую очередь своего влияния, а так же ка-чества и объема предоставляемых населению услуг.

Администрация представляет собой сложный меха-низм с разнородными функциональными обязанностя-ми и различным содержанием работы. Результат рабо-ты каждого из структурных подразделений определяет интегральную характеристику совокупности создава-емых условий, обеспечивающих самодостаточность

развития личности, домашнего хозяйства. При этом следует отметить, что показатели внутренней эффективности структурных подразделений будут во многом совпадать, в то время как показатели внешней эффективности будут различаться и достаточно серьезно. Говорить при этом о некой универсальности показателей, как это видят некоторые исследователи, сомнительно. Это связано с тем, что внешняя эффективность определяется потребителями услуг, именно они определяют данные показатели. Любой здравомыслящий человек понимает, что услуги образовательные и медицинские, с точки зрения внешней эффективности, сравнивать проблематично, аналогично услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства и услуги социальные. Показатели внутренней эффективности в определенной их части могут сравниваться, и в этом нет, какого – либо противоречия, поскольку природа данных показателей имеет общие корни, организационные, правовые, технологические, экономические и иные. Непременным требованием к системе показателей является ее гибкость. В процессе деятельности во временном разрезе порой меняется значимость тех или иных задач. Это является следствием изменения поведения элементов внешней среды. Связано это с изменениями, которые проходят в поведении элементов внешней среды управления. Другим важным аспектом проблемы является проблема сравнимости результатов, подсчета синтезирующих показателей. На практике оцениваются только отдельные стороны выполнения функциональных обязанностей.

Бесспорно, муниципальное образование, как и любая организация, зависит от особенностей функционирования среды управления.

Внутренняя среда организации является источником ее жизненной силы. Именно она заключает в себе тот потенциал, который дает возможность организации функционировать, а следовательно, существовать и выживать в определенном промежутке времени. Также внутренняя среда может стать источником проблем и даже гибели организации, в том случае если она не обеспечивает необходимого функционирования организации. Органы местного самоуправления, обладая одной из особенностей государственных властных структур, действуют постоянно и повсеместно. В силу своей властной природы они не могут быть вытеснены с территории, как это происходит с коммерческими организациями. Однако невнимание к внутренней среде напрямую связано с неэффективной работой органов местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что внутренняя среда напрямую влияет на внутреннюю эффективность организации. Внутренняя эффективность – эффективность работы органов местного самоуправления заключается в эффективности по выработке, принятию, организации исполнения решений, обеспечивающих наращивание, развитие и рациональное использование потенциала личности, домашнего хозяйства, малого бизнеса, их самодостаточность. К ос-

новным коэффициентам, по которым мы можем оценить эффективность, относятся: оперативность работы аппарата управления; рациональности управленческой документации; соответствия структуры и численности аппарата управления нормативным требованиям по выполняемым функциям; обеспеченности и соответственно использования современных информационных технологий, оргтехники; управляемости; качества выполнения управленческих функций и некоторые другие.

Внешняя среда является источником, питающим организацию ресурсами, необходимыми для поддержания ее внутреннего потенциала на должном уровне. Организация находится в состоянии постоянного обмена с внешней средой, благодаря этому обеспечивая себе возможность выживания. Но ресурсы внешней среды не безграничны. И на них претендуют многие другие организации, находящиеся в этой же среде. Поэтому всегда существует возможность того, что организация не сможет получить вовремя нужные ресурсы из внешней среды.

И здесь органы местного самоуправления находятся на особом положении, ведь в их распоряжении находится самый главный ресурс – власть, который обеспечивает им поступление всех остальных ресурсов, по крайней мере, максимально продолжительное время. Но данное «временщическое» отношение власти, то есть, возможность и желание выбрать с территории в максимально короткие сроки, отведенные законодателем на осуществление властных полномочий, максимально возможные ресурсы для собственной выгоды ведут в конечном счете к невозможности выживания всего государства в долгосрочном периоде.

Следовательно, мы можем определить внешнюю эффективность как эффективность, т.е. степень соответствия целей и результатов деятельности органов власти потребностям и интересам населения, уровень удовлетворенности запросов населения в услугах данного рода.

Общую эффективность органа власти следует рассматривать в сочетании двух составляющих:

– эффективность с точки зрения использования внешних возможностей для формирования таких институтов рынка, которые создают условия для формирования, наращивания и реализации потенциала личности, семьи и бизнеса, обеспечения их самодостаточности на новом более высоком уровне своего развития (внешняя эффективность);

– эффективность с точки зрения использования ее внутренних возможностей органа власти (внутренняя эффективность) для своевременного формирования «нужных» институтов.

Исходя из этого, мы можем классифицировать критерии эффективности следующим образом:

1. Критерии прямого действия. Критерии, которые имеют отношение одновременно и к оценке внутренней, и к оценке внешней эффективности, отражая при этом многообразие проявления своей сущности. Критерии прямого действия приведены в Приложении 3.

2. Критерии косвенного, обслуживающего действия. Критерии, которые позволяют оценить внутреннюю эффективность и, соответственно, «показывают вклад» «внутренних результатов и затрат» в формирование «результата и затрат» внешней эффективности, измерители, диапазоны измерения показателей, раскрывающих количественную и/или качественную характеристику критерия внешней эффективности.

При этом следует отметить, что критерии внешней среды управления как количественное и/или качественное проявление требований потребителя услуг, которые предоставляют органы местного самоуправления непосредственно или посредством иных субъектов, «определяют требования» к уровню критериев внутренней среды, их совокупность и взаимосвязь.

Чтобы отвечать определенным требованиям потребителя внешней среды «внутренняя среда», а точнее, ее элементы призваны осуществить соответствующие организационные, экономические и иные изменения своего потенциала, поведения, что выражается совокупностью показателей внутренней эффективности. Они, образно говоря, «обслуживают» показатели внешней эффективности и в каждом конкретном случае их совокупность, количественное и качественное значение разнится.

## 2. Факторы, влияющие на эффективность

Фактор (нем. Faktor, от лат. factor – делающий, производящий), причина, движущая сила какого-либо процесса, определяющая его характер или отдельные его черты.

В основу оценки деятельности организаций ставятся схемы их деятельности, которые в качестве обязательных компонентов включает мотив, побуждающий к действию, цель – представление о будущем результате деятельности и средство достижения цели. Для перехода от общей схемы деятельности и модели ее эффективности в последнюю необходимо включить фактический результат. Теперь зададимся вопросом: от чего зависит результативность функционирования и развития организации?

Эффективность работы организации зависит от следующих факторов:

- Качества целеполагания, т.е. соответствия планируемых целей требованиям внешней среды, возможностям предприятия и интересам персонала;
- Силы и направленности мотиваций, побуждающих членов организации к достижению целей;
- Адекватности выбранных стратегий поставленным целям;
- Объема и качества вовлекаемых в производство ресурсов.

Три первых фактора характеризуют стратегический аспект эффективности производства, а последний – тактический.

Эффективность в государственном управлении определяют четыре группы факторов:

- Базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные концепции и модели развития общественной системы, политический курс;

- Организация системы государственной власти и управления и ее функционирование как единого организма, единое политическое и правовое пространство;

- Состояние государственного аппарата, его приоритетные формы, методы и стиль управляющей деятельности, профессионализм, уровень доверия населения к властям и участия в управлении государством;

- Экономическая, политическая, социальная стабильность (или нестабильность) общества.

Как нами уже отмечалось раньше, в силу своей природы органы местного самоуправления имеют определенные общие черты, как с государственным управлением, так и с бизнес структурами в их консолидированном варианте.

Очевидно, что учет такого фактора как качество целеполагания необходим для эффективной деятельности органов местного самоуправления. Муниципалитет ставит цели не только перед администрацией муниципального образования, но и перед социумом в целом. Сегодня мы повсеместно наблюдаем пренебрежительное отношение муниципальных властей в сфере постановки целей. Как правило, цели, которые ставит перед собой муниципалитет, имеют только декларативный характер, в них словно изначально заложено нежелание или неспособность администрации исполнять задуманное. Общеизвестный пример – это планы стратегического развития муниципальных образований. Как правило, подобные документы разрабатываются и принимаются под давлением государственных властей. Муниципальным же властям они необходимы только для того, чтобы максимально продлить срок своих полномочий.

Мы уже говорили о необходимости мотивировать муниципальных служащих, в том числе повышать их организационную культуру. Различают два пути влияния культуры на организационную жизнь. Первый – культура и поведение взаимно влияют друг на друга. Второй – культура влияет не столько на то, что люди делают, сколько на то, как они это делают.

Данная проблема очень актуальна для работников муниципалитетов, так как муниципальные служащие могли бы более продуктивно выполнять свою работу при наличии определенных мотивационных структур.

Что же касается адекватности выбранных стратегий поставленным целям, то здесь снова встает вопрос о качестве и своевременности поставленных муниципалитетом целей. Органы местного самоуправления сами разрабатывают планы стратегического развития муниципальных образований. Однако цели, заявленные в этих планах зачастую не соответствуют стратегии муниципального образования. Принципиально важно определить пределы компетенции органов местного самоуправления. Именно в пределах собственных полномочий и предметов ведения органы местного самоуправления могут строить свои планы и перспективы.

Поэтому составление любого стратегического плана начинается с четкого определения предметов ведения и полномочий, закрепленных за данным уровнем власти. Но на практике, если почитать стратегические планы и программы, то можно найти огромное количество несоответствий и пересечения компетенции с органами государственной власти и органами власти субъектов.

Если говорить об объеме и качестве ресурсов используемых муниципалитетом, то данный фактор не чужд деятельности муниципальных органов власти. Муниципалитет обладает, а точнее может распоряжаться, огромным количеством ресурсов. Он имеет их по определению, в силу своей властной природы. Но нельзя забывать, что любой ресурс исчерпаем. Если органы муниципальной власти вовлекают в свою деятельность огромное количество ресурсов, в широком понимании этого термина, но население муниципального образования не получает от этого достаточной отдачи, мы не можем говорить об эффективности. Например, для того чтобы отремонтировать школы к новому учебному году глава муниципального образования принимает постановление, согласно которому учителя школ обязаны сами отремонтировать кабинеты в отпускной период, несмотря на то, что ремонт был также предусмотрен бюджетом. Таким образом, помимо финансового ресурса муниципалитет вовлекает еще и дополнительный человеческий ресурс, с помощью административного ресурса. Но можно ли считать данный пример примером эффективной работы? В итоге деньги, выделенные из бюджета, были потрачены, учителя остались недовольны, тем что у них отобрали часть отпуска, они вряд ли будут снова голосовать за нынешнего главу, как и члены их семей и близкие знакомые, тот факт, что ремонтом занимались не профессиональные бригады, скорее всего, скажется на его качестве. Негативные последствия можно перечислять еще довольно долго. Соответственно, для муниципалитета обладание ресурсами и вовлечение их в деятельность не является однозначным фактором эффективной работы.

Каждой политической системе присуща своя система ценностей. Под ценностями следует понимать – общественные цели, стоящие перед муниципальным образованием: они составляют духовную основу общественных интересов и политической стратегии, воплощаются в идеологии и концепциях муниципального управления. В систему базовых входят и инструментальные ценности, выражающие одобряемые обществом средства достижения целей. Определенность базовых ценностей и признание их обществом (или его большинством) в качестве основополагающих регуляторов поведения и деятельности – необходимое условие эффективного функционирования институтов власти и управления, включая нормативно-правовые механизмы.

Организация системы власти и управления, ее функционирование как единого управления. Этот фактор играет определяющую роль в деятельности любого муниципального образования. Независимо от организационных систем эффективность управления обеспе-

чивается:

- Реальной ценностью систем муниципального управления, единством правил «игры» всех задействованных в них управляющих субъектов;
- Правовой стабильностью и достаточно высокой правовой культурой;
- Высокой дееспособностью муниципальной власти.

Состояние администрации муниципального образования, качество его деятельности, уровень доверия населения к властям. Это не менее важный комплекс факторов, непосредственно влияющих на решение проблемы эффективности муниципального управления. Местная администрация – это аппарат муниципального управления, совокупность исполнительно-распорядительных управленческих органов. Администрация муниципального образования – рациональная организация, состоящая из муниципальных служащих, наделенная властными полномочиями и необходимыми средствами (включая материальные) для осуществления в пределах своей компетенции определенных функций и задач.

Эффективность муниципального управления напрямую связана с наличием современной бюрократии, которая должна обладать высоким профессионализмом, стратегическим инновационным мышлением. Современная бюрократия как фактор эффективности муниципального управления должна находиться под постоянным контролем представительных органов власти и населения.

Экономическая, политическая и социальная стабильность общества. Это один из главных факторов, определяющих эффективность муниципального управления. Очевидно, что при отсутствии таковой муниципальным органам приходится затрачивать максимум усилий и ресурсов (не считаясь с потерями) на погашение конфликтов и создание ситуации, при которой был бы возможен выбор оптимальных решений. В широком смысле понятие стабильности означает сохранение муниципальной системой своих институтов и осуществление основных функций при изменяющейся социальной среде.

Стабильность, устойчивость политической и экономической системы, а также общественных отношений – это такое их состояние, когда происходящие изменения не ведут к нарушению нормативно-ценностной базы процессов жизнедеятельности людей, когда любые отклонения и действия субъектов (политических, экономических и пр.) корректируются реализацией установленных, легитимных норм. Неправомочные действия погашаются правомочными.

Итак, мы смогли пронаблюдать, что факторы эффективности в деятельности органов местного самоуправления перекликаются как с факторами государственной эффективности, так и с факторами эффективности в менеджменте.

### 3. Модель и механизм управления эффективностью деятельности органов местного самоуправления

Задача местных органов власти – удовлетворение интересов территориальной общности. Но что такое интересы территориальной общности, в какой мере они совпадают с интересами каждого ее члена, как они соотносятся с государственными интересами? Признание местного сообщества как особой формы публичной власти означает одновременно признание того, что наряду с частным и государственным интересом существует также коллективный интерес местного сообщества, то есть людей, совместно проживающих на данной территории, – муниципальный интерес.

Местное самоуправление в нынешнем его состоянии представляет собой как бы государство в миниатюре.

1. Территориальная основа, т.е. каждое муниципальное образование имеет вполне определенную территорию, закрепленную уставом и местным законодательством.

2. Правовая основа, включающая в себя соответствующее положение в Конституции РФ, федеральные законы, регулирующие вопросы местного самоуправления, законодательство субъектов Федерации, устав муниципального образования.

3. Экономическая основа, которую составляют природные ресурсы, движимое и недвижимое имущество, входящее в состав муниципального образования, средства местного бюджета, государственная собственность, переданная местному самоуправлению для осуществления государственных функций.

4. Финансовая основа: средства местного бюджета, внебюджетные валютные фонды, кредитные ресурсы, дотации и субвенции от органов государственной власти.

5. Органы местного: представительные органы, глава муниципального образования, муниципальные службы.

Бесспорно, население заинтересовано в эффективном управлении и максимальном удовлетворении своих материальных и духовных потребностей.

Для решения этой проблемы необходимо разработать модель и механизм эффективного управления деятельностью муниципального образования.

Совокупность методов управления получает статус подсистем обеспечения (экономическая, организационная, правовая, социально-психологическая) взаимодействия субъекта и объекта управления, в качестве которых выступают органы местного самоуправления и определенные виды целесообразной деятельности людей на территории муниципального образования.

Поскольку любой системе управления присуще наличие единого набора функций управления (планирование, организация, стимулирование, учет и контроль, координация и регулирование), то их совокупность характеризует функциональную часть механизма муниципального управления независимо от уровня и типа объекта управления.

Для каждого направления муниципального управления, определяемого конкретным предметом ведения местного самоуправления, характерен набор функций управления и свой комплект методов и инструментов реализации. Это дает возможность выработать тактическую цель, управленческий алгоритм, выявить необходимое информационное и организационное обеспечение, определить задания для муниципальных служб и условия их реализации.

Таким образом, управление любым из выделенных предметов ведения местного самоуправления складывается из совместного использования одних и тех же элементов функциональных и обеспечивающих подсистем муниципального управления, настройка которого производится с помощью стратегической цели социально-экономического развития муниципального образования, выраженной конкретными показателями и достигнутыми результатами.

Все вышесказанное, несмотря на кажущуюся отвлеченность от основной темы, имеет прямое отношение к проблеме формирования эффективного механизма муниципального управления. Не определив место каждого элемента в общей системе муниципального управления, невозможно говорить о формах его реализации на практике.

Устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования в рамках выделенной компетенции невозможно обеспечить, не создав условий для роста благосостояния граждан, оживления производственной сферы и т.п. Требуется внятная муниципальная социальная и экономическая политика.

Основным методом муниципального управления в рыночной экономике становится выработка экономических, правовых, организационных, социально-психологических условий, обеспечивающих максимальное отражение публичных интересов (интересов общества граждан) в целях социально-экономического развития муниципального образования в пределах выделенных полномочий и ресурсов.

Механизм муниципального управления содержит инструменты, позволяющие регулировать публичные интересы, которые можно разделить на две группы.

*Первая группа инструментов* включает удовлетворение потребностей, которые более эффективно осуществлять сообща и невозможно осуществить в частном порядке: инженерная инфраструктура – дороги, улицы, мосты, водоснабжение и канализация, очистка от мусора, освещение, отопление домов, системы образования, здравоохранения, защиты природы, социальная защита, общественная безопасность.

Для удовлетворения этих потребностей муниципальная власть выступает как особого рода «предприниматель», организующий и ведущий собственную хозяйственную деятельность.

Особое регулирование применяется к предприятиям, обслуживающим публичные потребности и являющимся локальными естественными монополиями (водоснабжение и канализация, теплоснабжение, те-

лефонная связь и др.). Муниципальное управление в этом случае опирается на федеральное законодательство, регулирующее деятельность предприятий, доминирующих на местных товарных рынках, и использование собственных рычагов экономико-правового регулирования, которые позволяют объединять интересы, как наследия муниципального образования, так и предприятий-монополистов. В случае неэффективного решения проблемы монополизма органы местного самоуправления могут воспользоваться правом законодательной инициативы и внести необходимый им законопроект на рассмотрение законодательных органов государственной власти.

*Вторая группа инструментов* осуществляет корректировку и согласование интересов различных муниципальных образований (например, доноров и дотируемых), муниципальных образований и субъектов, действующих на их территории, муниципальных образований и субъектов Федерации, чтобы обеспечить целостность и нормальный процесс развития местного сообщества. В этом случае механизм муниципального управления осуществляет планирующую и нормативно-регулирующую функции.

В советский период территориальное размещение производственных мощностей осуществлялось крайне неравномерно, в соответствии с субъективными решениями директивных органов. Переход к рыночным отношениям привнес в эту неравномерность существенный вклад: территории с неконкурентоспособными производственными мощностями (либо полным отсутствием таковых) резко проиграли по сравнению с теми, для которых рыночная конъюнктура оказалась благоприятной. Это означает, что в стране не так уж много территорий с идеальными условиями для развития местного самоуправления, предполагающими хотя бы частичную способность местного сообщества самостоятельно себя обеспечивать.

Тотальная дотационность многих муниципальных образований есть фактор, который препятствует становлению эффективного механизма муниципального управления. Муниципальные образования – доноры не заинтересованы совершенствовать систему управления, повышать доходность территории, снижать затраты, повышать эффективность. В современных условиях повышение доходности муниципального образования сопровождается перераспределением части его дополнительного дохода в пользу дотационных территорий и уменьшением налоговых отчислений в местный бюджет. В условиях децентрализации управления продолжает действовать один из основополагающих принципов централизованной экономики – «всем сестрам по серьгам».

Неравномерность экономического развития муниципальных предприятий является объективным фактором и должна учитываться и нивелироваться механизмом муниципального управления. При формировании финансовой основы самоуправления в контексте взаимодействия органов государственной власти и органов

местного самоуправления требуют решения два вопроса: как наиболее рационально разделить источники доходов между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами, и каковы процедуры взаимодействия уровней власти при закреплении доходных источников местных бюджетов.

*Третья группа инструментов* относится к регулированию деятельности субъектов хозяйственной деятельности, не входящих в муниципальную собственность. В этом случае основными методами управления являются индикативные методы.

Не менее важен вопрос о методологии отбора средств и инструментов современного механизма муниципального управления.

Методологической базой современного механизма муниципального управления являются системный и ситуационный подходы. Методология механизма муниципального управления должна строиться на обнаружении и целесообразном использовании сложившихся зависимостей, учете особенностей протекающих процессов, устранении противоречий.

Функционирование любого муниципального образования (как сложной социально-экономической системы) складывается из огромного количества разнообразных зависимостей: процессов, состояний, отношений, функций, причин, обстоятельств, факторов, характеристик, результатов и др.

Формирование и развитие механизма управления муниципальным образованием предполагают четкое установление основных зависимостей, для чего требуется их изучение, включающее: знание разновидностей зависимостей, умение распознавать их, способность оценивать, учитывать и рационально использовать в совокупности или целесообразных комбинациях.

В связи с многообразием зависимостей их следует классифицировать по определенным признакам, например непосредственные и опосредованные; сильно выраженные и слабо выраженные; главные и второстепенные; существенные и несущественные; внешние и внутренние; постоянные и временные; устойчивые и случайные; прямого действия и косвенного действия и т.п.

Зависимости во многом обуславливаются спецификой муниципальной деятельности, особенностями функционирования тех или иных сфер, отраслей, организаций, применяемыми методами управления, изменяющимися условиями развития и др.

Методология механизма муниципального управления научно обоснованно выстраивается из четырех взаимосвязанных блоков элементов:

- первый – подходы, ориентиры, приоритеты, цели;
- второй – зависимости, факторы, противоречия (во внутренней и внешней средах);
- третий – ресурсы, средства, методы, инструменты, ограничения;
- четвертый – критерии, результаты, оценки, коррективы.

Все представленные блоки важны, взаимозависимы и изменение какого-либо из них влечет за собой опре-

деленное изменение некоторых других или всей их совокупности. Методология муниципального управления должна реализовываться посредством разработки и осуществления собственной концепции, представляющей собой целостный комплекс ключевых положений (идей, форм, методов, инструментов), в соответствии с которыми обеспечивается полноценное управление социально-экономическими процессами в конкретном муниципальном образовании.

Систему муниципального управления можно также рассматривать в структуре, состоящей из взаимосвязанных подсистем: блока управления текущей деятельностью и блока стратегического управления.

В механизме муниципального управления можно выделить несколько подсистем: организационный механизм, экономический, финансовый, бюджетный, налоговый, правовой, социальный, мотивационный и некоторые другие. Но вместе с тем они очень тесно взаимосвязаны между собой, взаимообуславливают друг друга и составляют сложную интеграционную совокупность.

Регулирование или совершенствование одного из них вызывает заметные подвижки в другом или «цепную реакцию» по всей муниципальной системе. Это обуславливает настоятельную потребность в тщательном прогнозировании возможных последствий тех или иных вмешательств в систему управления, качественных либо количественных преобразований в отдельных звеньях (элементах) механизма управления. Здесь крайне важна обоснованная дозировка катализаторов и стимуляторов развития.

Современный механизм муниципального управления можно также рассматривать в качестве двух взаимосвязанных частей: блока управления текущей деятельностью и блока стратегического управления, базирующихся на соответствующих подсистемах общей системы управления: структурно-функциональной и инновационно-эвристической. Данный механизм приводится в действие посредством базовых функций и основных методов управления.

К числу базовых функций необходимо отнести также функцию «исследования», занимающую значительное место и играющую большую роль в изучении, анализе, отслеживании и предвосхищении самых разнообразных социально-экономических процессов в муниципальных образованиях. К основным методам управления следует отнести и некоторые специфические методы, свойственные только прогрессивным механизмам, например программно-целевые и инновационно-эвристические методы, обеспечивающие ускоренное развитие социально-экономических систем.

Формы воздействия на процессы жизнедеятельности населения и функционирования муниципального хозяйства весьма разнообразны и включают: бюджетные, налоговые, законодательные, общественно-политические, ресурсные, рыночные, информационные и др., а также их разновидности и различные сочетания и комбинации.

К числу ключевых инструментов механизма муниципального управления нужно отнести следующие: управление финансами (операции и приемы финансового менеджмента); выпуск и обращение муниципальных ценных бумаг, маркетинг товаров, услуг, потребителей, организаций, местных экономических и социальных процессов; грамотное управление муниципальной недвижимостью; привлечение населения к решению местных дел по социально-экономическому развитию, в частности, к разработке и реализации стратегических планов; разнообразные меры по всесторонней поддержке частного сектора и, прежде всего, малого бизнеса; всемерное повышение образовательного и квалификационного уровня местного населения, а также муниципальных служащих; аудит и открытость для общественности результатов деятельности органов муниципального управления.

Здесь надо заострить внимание на том, что:

*во-первых*, перечень инструментов управления этим не ограничивается;

*во-вторых*, в каждом конкретном муниципальном образовании может применяться свой набор инструментов, способов, приемов решения тех или иных задач и достижения целей;

*в-третьих*, как правило, в практической деятельности используются не

отдельные инструменты и рычаги, а некая их совокупность, сочетание нескольких, наиболее эффективных в той или иной обстановке;

*в-четвертых*, изменяющиеся условия функционирования порождают все новые и новые инструменты и способы воздействия на социально-экономические процессы.

Современный механизм муниципального управления предполагает поиск, апробирование и внедрение в практику местной деятельности эффективных социально-экономических и организационно-правовых приемов, наиболее соответствующих складывающейся ситуации и ведущих к достижению намеченных целей.

В дополнение к различного рода способам и инструментам воздействия в механизме управления предусматривается разработка и ввод в действие разнообразных элементов регулирующего и стимулирующего характера, среди которых большую ценность имеют муниципальный заказ, кредиты, льготы, различные виды поддержки и помощи, способствующие выживанию, становлению и развитию приоритетных видов деятельности и социально значимых процессов. Вместе с тем важны и нужны административные регуляторы (например, цен, тарифов, предпринимательства, лицензирования по отдельным видам деятельности и др.).

В концептуальном аспекте важно отметить, что механизм муниципального управления (как, впрочем, и любой другой) нуждается в настройке, отладке, регулировании, совершенствовании, соответствующем обновлении.

С научной точки зрения следует отличать развитие механизма управления от его совершенствования. Со-

вершенствование механизма управления означает улучшение отдельных элементов или характеристик действующей системы или ее звеньев, ведущее к повышению эффективности функционирования организации.

Очевидно, что совершенствование механизма управления, создающее более рациональное взаимодействие звеньев, несет значительную пользу для всей социально-экономической системы в целом. Однако не всякое совершенствование системы управления может рассматриваться в качестве мер, приводящих к развитию механизма управления.

Развитие механизма муниципального управления следует понимать как неотъемлемую часть общего поступательного движения муниципальной системы, прогресса всего местного сообщества. Оно обусловливается изменениями, происходящими в муниципальном образовании. А поскольку многогранная муниципальная деятельность сильно подвержена различного рода современным изменениям, вызывающим поиск наилучших форм и разностороннее развитие, это неизбежно влечет за собой соответствующее развитие механизма управления.

Таким образом, развитие механизма муниципального управления – это не разовые преобразования отдельных элементов управления, а непрерывающийся динамичный процесс решения проблем и задач, выдвигаемых жизнью, практикой социально-экономического функционирования.

Развитие механизма муниципального управления должно рассматриваться как разворачивающийся во времени процесс постепенного перехода из одного состояния в другое, более качественное, несущий при этом характерные преобразования в функционирование системы в целом либо привносящий в управление качественно новые элементы, свойства или катализаторы, побуждающие реагировать определенным образом другие части (звенья) системы с тем, чтобы обеспечить адекватную муниципальную деятельность, направленную на местное социально-экономическое развитие.

Основными движущими силами развития механизма муниципального управления на современном этапе выступают следующие:

1) естественные возможности роста, саморазвития, ведь данный механизм пока еще находится в «младенческом возрасте», только формируется и проходит стадию становления, апробации, поиска устойчивых опор и действенных рычагов;

2) специфика муниципальной деятельности. Она требует создания многопланового, многоходового механизма управления территориальными социально-экономическими процессами;

3) изменяющиеся условия функционирования: состояние внутримунципальных и внешних условий (социально-политических, экономических, финансовых, правовых) настолько динамично, что становится необходимым регулярное, систематическое приспособление и обновление отдельных элементов механизма управления;

4) возникновение новых муниципальных задач, обретающий силу предпринимательский сектор, появление новых общественных формирований, назревшие реформы в жилищно-коммунальной и социальной сферах вызывают потребность в дальнейшем развитии и самосовершенствовании механизма муниципального управления;

5) достижения зарубежного и отечественного менеджмента; поиск и внедрение в различных сферах деятельности новых инструментов управления, доказавших свою полезность и эффективность в международной практике, становятся достоянием и муниципального управления; накопленный опыт финансового, инвестиционного, инновационного, кадрового, стратегического менеджмента формирует возможности и варианты его использования в муниципальной деятельности.

Современный механизм муниципального управления должен быть всецело сориентирован на обеспечение местного социально-экономического развития. Для этого необходимо, чтобы в блоке стратегического управления были сконцентрированы ресурсы и усилия на массированное достижение целей. При этом методически оправданной является опора на следующие важные позиции.

*Во-первых*, муниципальные образования отличаются друг от друга своей историей, культурой, архитектурой, структурой населения и др. В связи с этим стратегическая программа социально-экономического развития должна быть разработана индивидуально для каждого муниципального образования в соответствии с его уникальными местными условиями, политической обстановкой, административной структурой, накопленным потенциалом и т.п.

*Во-вторых*, стратегическая модель всегда требует анализа внешней среды, в которой функционирует муниципалитет, глубокого понимания возможностей и рисков, трудностей и опасностей для муниципального образования, а также основательного и беспристрастного анализа имеющихся слабостей.

*В-третьих*, разработанный стратегический план действий должен быть всесторонне обоснован, подкреплен ресурсами, направлен на решение накопившихся проблем, преодоление имеющихся препятствий в обеспечении жизнедеятельности местного населения и создание благоприятных условий для территориального развития.

*В-четвертых*, стратегическое управление – это готовность к долгосрочному видению, способность к корректировке деятельности и планов в соответствии с изменяющимися обстоятельствами, что требует последовательной, систематической, активной и непрерывной работы над разработанными стратегиями для реального воплощения в жизнь проектов и программ.

Однако даже если разработанный нами механизм муниципального управления будет работать отлажено и четко, в целом эффективная работа органов местного самоуправления остается под вопросом. Ведь как бы



идеально не была построена модель городской администрации, она не сможет эффективно функционировать без учета факторов внешней среды.

У муниципальных властей одно предназначение – служить населению данной территории. Население может действовать на представительные и исполнительные органы муниципальной власти напрямую. Например, через муниципальные выборы, инициацию местного референдума, отзыва депутатов, а так же направление жалоб, обращений и предложений в местную администрацию. Но на практике население муниципальных образований не проявляет достаточно активности в данных вопросах. Здесь мы не будем углубляться в проблему, касающуюся гражданской позиции населения. Очевидно, что пока население само не будет проявлять инициативу, власти не будут работать лучше. Но и сама власть должна быть заинтересована в эффективной работе, ей должно быть выгодно работать эффективно. А это возможно только в том случае если будет существовать механизм взаимосвязи между властью и населением, благодаря которому муниципалитет сможет улавливать слабые сигналы исходящие от населения и своевременно решать проблемы в зачаточном состоянии.

Итак, потребителями услуг муниципального образования является население. Население предъявляет органам местного самоуправления определенные требования, но, как мы уже отмечали, не напрямую, а через ближайшую управленческую структуру. Дальше начинается цепная реакция. По возрастающей, от низших ступеней управления слабые сигналы доводятся до исполнительной власти, которая, в свою очередь, если есть такая необходимость, может довести до представительной власти необходимость принятия нормативно-правового акта по определенной проблеме. Далее процесс идет в обратную сторону. Орган исполнительной власти направляет указания по решению проблемы населения нижестоящим отраслевым структурам, которые непосредственно издадут решения, либо дадут соответствующие указания на места, разрабатывают необходимую систему изменений.

Основная проблема в том, что изменения, происходящие в той или иной

структуре муниципального управления в ответ на импульсы, исходящие от населения, должны быть измеримыми. Если необходимые изменения будут происходить по наитию и не будут носить строго продуманный характер, вряд ли можно говорить о повышении эффективности деятельности того или иного структурного подразделения местной администрации и всего местного самоуправления в целом.

Однако органы местного самоуправления до сих пор мыслят категориями прошлого. О чем можно говорить, если до сих пор преобладают измерители типа койко-место, посещаемость, количество посадочных мест и т.п. Это равносильно тому, что когда мы идем покупать хлеб и прежде, мы интересуемся не стоимостью хлеба, его вкусовыми характеристиками и т.д., а доходностью

предприятия, выпускающего хлеб, рентабельностью, производительностью труда, темпами экономического роста и т.д. Можно представить реакцию продавца.

Как следствие, мы до сих пор слышим просьбы практических работников, выработать перечень неких универсальных измерителей, которые можно было бы использовать при оценке работы служащих. Но это бессмысленное и бесперспективное занятие, поскольку измерители, которые могут быть использованы при оценке эффективности работы служащих, диктуются требованиями внешней среды, они индивидуальны, и даже совпадающие измерители несут разную содержательную нагрузку. Измерители, формирующиеся внутренней средой организации, но под действием импульсов, исходящих из внешней среды.

Возможно, на первый взгляд, данный механизм выглядит весьма сложным и громоздким, но попытаемся разобраться с ним на конкретном примере.

Потребителями образовательных услуг на территории муниципального образования являются ученики и в какой-то мере их родители. Если родителей по каким-то причинам не устраивает работа школы, в которой учатся их дети, они идут к директору и пытаются совместно решать данную проблему. Например, родителей беспокоит отсутствие достаточного количества учебников. Для полноценного учебного процесса необходим полный комплект учебной литературы по всем предметам. На практике дети не получают достаточного количества учебников по истории и русскому языку. Измерителем данной проблемы будет являться соотношение необходимого количества учебных пособий к реально имеющимся.

Если директор сам не в состоянии разрешить сложившуюся ситуацию он обращается в Управление образованием. Управление образованием должно четко отслеживать проблемы, с которыми обращается население. А школы должны поощрять обращение родителей по любым вопросам, только тогда муниципалитет сможет реагировать на проблему и решать ее в зачаточном состоянии.

В данном случае Управление образованием не в состоянии решить эту проблему из-за отсутствия необходимых финансовых средств. Изыскать данные средства в состоянии администрация муниципального образования, которая, разрабатывая бюджет на следующий год, должна предусмотреть необходимые финансовые средства на приобретение необходимого количества учебной литературы.

Далее, как видно на схеме, система начинает работать в обратном порядке. Утверждая предложенный бюджет, представительный орган предоставляет возможности для решения насущной проблемы своих избирателей.

Исполнительная власть передает Управлению образованием необходимые полномочия для решения проблемной ситуации. Управление образованием спускает в школы необходимые указания и распоряжения, а также разрабатывает измерители, которые позво-

лят отслеживать в дальнейшем эффективность работы школ.

Таким образом, эффективность деятельности органов местного самоуправления выражается в соотношении того, как муниципальные власти решают поставленную перед ними проблему? *какие средства* они при этом используют? *что* они конкретно *делают* и того *насколько* такое решение проблемы *устраивает население* муниципального образования.

## Заключение

Проблема эффективного формирования местного бюджета является неотъемлемой частью процесса повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. Как известно, отсутствие денежных средств – основная проблема муниципалитетов.

Во многом это не только вина муниципалитета. Законодатель определил весьма скромный перечень муниципальных доходов: налог на имущество физических лиц, налог на землю, на рекламу, на наследование и дарение, местные сборы. По мнению специалистов, налоги и сборы, поступающие в муниципальную казну, дают не более 6% доходов. Остальное муниципалитету приходится добирать за счет дотаций и субвенций. Конечно, во многом данную проблему можно считать объективной, но с другой стороны, зачастую муниципалитет просто не в состоянии эффективно аккумулировать свои доходы и распоряжаться ими. Решить данную проблему можно путем разработки механизма бюджетирования.

Нам видится следующая последовательность действий. При формировании и обсуждении бюджета предлагается осуществить такой комплекс процедур:

1. Для каждого структурного подразделения необходимо, во-первых, определить сферы деятельности и изменения, которые должны произойти в данных сферах. То есть, при формировании бюджета, доходы и расходы должны расписываться исходя не из стандартных законодательных формулировок и эфемерных требований, необходимо учитывать потребности населения, а через них выработать финансовую политику для каждого структурного подразделения администрации. Органы местного самоуправления должны осознать проблемы, которые перед ними ставят различные социальные группы (пенсионеры, домашние хозяйства, бизнес и т.д.). Исходя из этого, необходимо определить сферу компетенции каждого структурного подразделения администрации. Руководители должны четко представлять, почему функционирует та или иная структура подразделения, либо администрации в целом. Сферы деятельности каждого структурного подразделения должны быть прописаны максимально четко и постоянно соотноситься с требованиями внешней среды.

С другой стороны, любые изменения, которые происходят в самой структуре органа исполнительной власти или в его компетенции должны быть измеримыми. Не-

льзя производить изменения на пустом месте без длительной и тщательной проработки. Главы администраций и отделов должны четко представлять себе, для чего проводятся те или иные изменения и как конкретно они происходят. Сегодня органы местного самоуправления не утруждают себя разработкой подобных измерителей.

Во-вторых, определить сферы деятельности совместной, с другими структурными подразделениями, компетенции и, соответственно, измеримые изменения, которые должны в них произойти. Определить средства, которые могут быть выделены из бюджета. Все названные атрибуты должны носить согласованный характер.

2. Исполнительные органы должны определить способ достижения результата в рамках выделенных ресурсов, что в управлении носит название наилучший результат при минимальных, а точнее, ограниченных ресурсах. Другими словами, мы должны определить наиболее действенный способ «съема результата» на рубль бюджетных средств (вложенных средств).

Традиционно ресурсами считается некая совокупность возможностей той или иной территории. Прежде всего, это понятие включает природные ресурсы (земля, недра и др.). Обычно к ресурсам также относят производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории.

Развитие территории в значительной степени определяется наличием материальных ресурсов, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. Но несмотря на исключительную важность для ведения хозяйственной деятельности наличия ресурсов, сама деятельность невозможна без основного ресурса – кадрового потенциала территории.

Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону. Другими словами, определенный правовой ресурс. Так же, как без наличия у работников определенных навыков и технологий деятельности, нельзя реализовать возможности материальных ресурсов, так и без правового ресурса невозможно осуществление хозяйственной деятельности.

Так, наличие богатых природных ресурсов еще вовсе не означает богатства населения, проживающего на данной территории. Мы имеем множество подобных примеров. Без наличия права взимания земельного налога, земля как ресурс хозяйственной деятельности органа местного самоуправления, рассматриваться не может.

Значительную роль играют и другие виды ресурсов: финансовые, организационные и т.п.

Приведенные выше примеры разнообразных видов ресурсов свидетельствуют о том, что давать обобщенную классификацию ресурсов безотносительно к конкретному виду муниципальных образований нельзя, т. к. они будут обладать различным набором ресурсов. В

значительной степени это определяется тем набором прав и полномочий, которые предоставлены муниципальному образованию законодательством.

Тем более это важно, поскольку территория муниципального образования является частью более крупных территориальных образований. Так, ресурсы, расположенные на территории городского или сельского муниципального образования, могут являться ресурсами различных уровней власти либо частных хозяйств, существующих на данной территории. Здесь мы снова возвращаемся к вопросу о разграничении компетенции, правда, на другом уровне. При рассмотрении проблемы о закреплении ресурсов за определенным уровнем власти необходимо исходить из принципа наибольшей эффективности использования ресурса. Очевидно, что максимальная эффективность в использовании земли будет достигнута на муниципальном уровне, поскольку легче всего наладить контроль за ее использованием и оперативным регулированием процессов распоряжения землей на местном уровне.

3. Каждое структурное подразделение должно стать центром ответственности со всеми вытекающими последствиями и формами организации, присущими для контроллинга.

Для этого в первую очередь необходимо четко разграничить сферу деятельности каждого структурного подразделения, о чем уже было сказано выше. На практике мы зачастую сталкиваемся с ситуацией, когда должностные инструкции, которыми руководствуются в своей деятельности муниципальные служащие, лишь формально определяют сферу деятельности служащих: начальников отделов, специалистов и т.д. Как только компетенция муниципальных служащих будет четко разграничена, можно будет привлекать их к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих полномочий.

Невозможность точно определить сферу ответственности муниципальных служащих затрудняет разработку механизмов эффективной деятельности для органов местного самоуправления. Одна из аксиом управления гласит: «Ни одна реформа, в экономике, ни в политике, ни в технологии производства никогда не будет иметь шансов на успех, если не будет подкрепляться реформой управления». Соответственно, основная сложность состоит в том, что реформа местного самоуправления должна подкрепляться реформой управления. Это одна из самых трудных реформ, поскольку реформировать управление посредством управления надо для начала хотя бы разобраться и понять, как это реформировать управление посредством самого управления.

4. Узаконить не только бюджет, но и предоставить возможность использовать механизм бюджетирования, что позволяет расширить маневренность органов исполнительной власти, тем самым минимизировать зависимость от изменений, происходящих во внешней среде.

Муниципалитет, как и любая организация, напрямую зависит от факторов внешней среды.

Изменения, происходящие во внешней среде, как цепная реакция, влекут изменения во внутренней среде. Но сильная, постоянная зависимость муниципалитетов от факторов внешней среды мешает им во многом творчески мыслить, пытаться самостоятельно решать свои проблемы без оглядки на федеральный центр или органы государственной власти субъекта. Согласно закону, остатки бюджетных средств не могут быть изъяты из бюджета муниципального образования, следовательно, эффективная процедура бюджетирования позволила бы муниципалитетам гораздо свободнее реализовывать свои полномочия.

5. Определить, какие обязательства берет на себя представительный орган местного самоуправления, а какие обязательства берут на себя органы исполнительной власти местного самоуправления. Все это должно приобрести для органов местного самоуправления статус закона.

Сегодня Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» не разграничивает полномочия представительного и исполнительного органа власти. Поэтому на практике мы вновь получаем проблемы, связанные с неразграниченностью предметов ведения. Процесс принятия решения тормозится из-за желания исполнительного или представительного органа взять на себя как можно больше власти. Постоянно возникают трения по поводу того, кто (мэр или представительный орган) могут инициировать тот или иной нормативно-правовой акт. И здесь речь уже не идет о процессе эффективного принятия решения, вопрос встает иначе, а будет ли вообще принято решение, значимое для жителей муниципального образования.

6. Использовать технологии стратегического управления, которые предопределяют выработку такого поведения органов местного самоуправления, которое обеспечивает достижение поставленной цели в заданном промежутке времени, вне зависимости от событий и процессов, происходящих во внешней среде.

7. Эффективное управление в терминах современного управления – это управление изменениями во внутренней среде, как реакция на изменения, происходящие во внешней среде, а это предполагает для начала использование современных технологий управления, управления потенциалом, управления сопротивлением изменениям.

## Литература

### 1. Нормативно правовые акты

1. Европейская Хартия местного самоуправления. Ч. 1. С. 3 // Вестник Министерства иностранных дел СССР. 1990. № 19.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года.

## 2. Литература

3. Баринов В.А. Антикризисное управление: Учебное пособие. – М.: ИД ФБК–Пресс, 2002.
4. Акулов В., Рудаков М. К характеристике субъекта стратегического менеджмента. // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 4.
5. Ансофф И. Стратегическое управление: Пер. с англ. – М., 1989.
6. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно–функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. С 259.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М., 1997.
8. Блинов А.Ю. Внедрение системы управления по целям в Российских условиях. // Менеджмент в России и за рубежом. 2003. № 1.
9. Бовыкин В. Новый менеджмент. – М.: Экономика, 1997. Ст. 80.
10. Веснин В.Р. Основы менеджмента. – М.: Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 1999.
11. Виханский О.С. Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. — М.: Экономист», 2003. Ст. 443.
12. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2003. Ст. 13.
13. Герберт А. Саймон, Дональд У. Смитбург, Виктор А. Томпсон. Менеджмент в организациях. –М.: Экономика, 1995. Ст. 270.
14. Даль В.И. Словарь современного русского языка. – М., 1902. С. 356.
15. Дж. Л. Гибсон, Дж. Иванцевич, Д.Х. Доннелли, Организации: поведение, структура, процессы. – М.: Инфра – М 2000.
16. Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. – М., 1986.
17. Карпичев В.С. Социальное управление. – М., 2000.
18. Курс экономической теории, под общей редакцией Чепурина МЛ., Киселевой Е.А. – Киров: АСА, 2000.
19. Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Эффективный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Под. общ. ред. И.И. Мазура. – М.: Высшая школа, 2003.
20. Марков Марко. Технология и эффективность социального управления. Пер. сболг. М.: 1982. С. 112.
21. Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – 2–е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра–М, 2001.
22. Муниципальная кадровая политика: Учебное пособие – М.: Наука, 2003.
23. Муэрс Р. Эффективное управление. –М., «Финпресс», 1998.
24. Новокрещенов А.В. Самоорганизация территориальных общностей и местное самоуправление: Монография. – Новосибирск: Наука, 2002.
25. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Учебник. – Ростов н/Д.: АООТ «Ростиздат». 1997.
26. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. — СПб., Питер 2003.
27. Ряховская А. Нужно ли бороться с монополией в коммунальном хозяйстве// Муниципальная власть. 2002. № 5.
28. Сердюк В.А., Сердюк В.А. От виртуального предприятия к виртуальному правительству: миф или реальность? // Менеджмент в России и за рубежом. 2002. № 2.
29. Синк Д. С. Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и повышение: Пер. с англ. / Общ. ред. и вступ. ст. В. И. Данилова–Данильяна. – М.: Прогресс, 1989. – 528 с.
30. Словарь современной экономической теории / Под. общ. ред. Девида У. Пирса. – М., Инфра–М, 1997.
31. Тохиро Коно Стратегия и структура японских предприятий. – М., Прогресс, 1987.
32. Толковый словарь по управлению. – М.: Алане. 1997.
33. Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом. – Минск, Наука и техника, 1997.
34. Шрайэгг Г. Тенденции и перспективы развития стратегического менеджмента. // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 5.
35. Экономическая эффективность управленческих и хозяйственных решений: –М., 1984.